Die gebührenpflichtige Verwarnung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i. Breisgau

Vorgelegt von
Ernst Reichmann
Referendar

Druck: Gebr. Bode, Pforzheim i. B., Enzstraße 23—25

1933.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543109_0067

Die gebührenpflichtige Verwarnung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg i. Breisgau

Vorgelegt von
Ernst Reichmann
Referendar

Druck: Gebr. Bode, Pforzheim i. B., Enzstraße 23—25

Referent: Prof. Dr. Eduard Kern, Freiburg i. Br.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MEINEN LIEBEN ELTERN!

Inhalts-Verzeichnis!

Seite

Inhaltsverzeichnis 5
Literatur-Verzeichnis 9

Einleitung

Ziel u. Zweck der gebührenpflichtigen Verwarnung im heutigen Recht 11

Hauptteil.

ERSTES KAPITEL.

Regelung in den einzelnen Ländern des Reichs. 13
A. **Koburg;** 13
a) Geschichtliches.
b) Zuständigkeit.
c) Verfahren.
B. **Bayern;** 14
a) Geschichtliches.
b) Zuständigkeit.
c) Verfahren.
C. **Baden;** 14
a) Geschichtliches.
b) Zuständigkeit.
c) Verfahren.
D. **Regelung in den anderen Ländern, die die gebührenpflichtige Verwarnung nicht eingeführt haben.** 15
a. **Sachsen: Submissionsverfahren.** 15
aa) Geschichtliches.
bb) Zuständigkeit.
cc) Verfahren.
b. **Preußen: Zwangsgeld.** 15
aa) Geschichtliches.
bb) Zuständigkeit.
cc) Verfahren.

ZWEITES KAPITEL.

Wesen und Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung. . . . 17
A. **Allgemeines** 17
B. **Strafe** 17
a. **Begriff** 17
1) Uebel.
2) Sühne- oder Vergeltungszweck.
3) Strafgewalt einer übergeordneten Autorität.
b. **Arten** 21
1) echte oder kriminelle Strafe.
2) unechte oder nicht kriminelle Strafe.
I. **Disziplinarstrafen.** 21
aa) Begriff.
bb) Arten.

Seite

II. **Zwangsstrafen.** 23
aa) Begriff.
bb) Arten.
III. **Ordnungsstrafen.** 27
aa) Begriff.
bb) Arten.
cc) Verhältnis zur gebührenpflichtigen Verwarnung.
C. **Ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine Art Submissionsverfahren wie in Sachsen?** 29
a. Wesen und Inhalt dieses Verfahrens.
b. Seine rechtliche Zulässigkeit.
c. Verhältnis der gebührenpflichtigen Verwarnung zum Submissionsverfahren.
D. **Ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe in einem besonderen Verfahren?** 30
E. **Verwaltungsrechtliche Maßnahme.** 30
a. **Allgemeines.** 31
b. **Ermessenshandlung der Verwaltungsbehörde.** 31
c. **Verfügung nach § 30 bad. Pol.-Str.-G.-B.** 32
1) Konstruktionsmöglichkeit.
2) Kostenfrage.
3) diese rechtliche Konstruktion ist unmöglich.
d. **verwaltungsrechtliches Zwangs- oder Beugemittel.** 33
e. **rein verwaltungsrechtliche Entscheidung.** 33
1) Konstruktion.
2) Kostenfrage.
3) rechtlich nicht tragbar.
f. **Verwarnung wie in JGG., Belehrung, Aufklärung, Rat oder Verweis.** 34
F. **Selbständige Untersuchung der Gebühr bei der gebührenpflichtigen Verwarnung.** 35
a. **Begriff.** 35
b. **rechtliche Zulässigkeit bei der gebührenpflichtigen Verwarnung** 36
c. **Rechtsmittelmöglichkeiten der gebührenpflichtig Verwarnten.** 37
1) nach gebührenpflichtigen Grundsätzen.
2) nach strafrechtlichen Grundsätzen.
G. **Evtl. Einführung eines neuen Begriffes in d. Verwaltungsrecht.** 38
H. **Endergebnis der Untersuchung der Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung.** 39
a. **Allgemeines.** 39
b. **Bestandteile der gebührenpflichtigen Verwarnung.** 40
1) Verwarnung.
2) Gebühr.
3) Kombination von Gebühr und Verwarnung.
c. **Die gebührenpflichtige Verwarnung als echte Strafe.** 42
1) Uebel.
2) Vergeltungszweck.
3) vom Staat verhängt, als Rechtsfolge für eine schuldhaft rechtswidrige Handlung.

DRITTES KAPITEL.

Einwendungen gegen die rechtliche Zulässigkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung. 47
A. **Ueberleitung.** 47
B. **Einwendungen aus dem Reichsverfassungsrecht.** 48
a. Artikel 105.
b. Artikel 7, Abs. 2, Art. 12, Art. 13,
c. Artikel 116.

Seite

C. **Einwendung aus dem materiellen Reichsrecht.** 51
§§ 5, 6 STGB.

D. **Einwendungen aus dem formellen Reichsrecht.** 52
a. Allgemeines.
b. §§ 3, 6 EGSTPO.
c. die gebührenpflichtige Verwarnung widerspricht den §§ 413 fg. STPO.
d. § 153, §§ 413 fg. STPO.

VIERTES KAPITEL.

Der Praxis entnommene Gesichtspunkte, die für Beibehaltung bezw. Abschaffung der gebührenpflichtigen Verwarnung sprechen. . . 59

A. **Vorzüge der gebührenpflichtigen Verwarnung in der Praxis.** . . 59
a. Raschheit des Verfahrens.
b. dem heutigen Verkehrsleben angepaßt.
c. gute Statistik.

B. **Nachteile der gebührenpflichtigen Verwarnung, die in der Praxis sich ergeben haben.** 60
a. Geldgeschäfte bei Polizeibeamten.
aa) mangelhafte Kontrolle.
bb) Gefahr der schablonenhaften geschäftsmäßigen Abfertigung.
cc) ungleichmäßige Behandlung dessen, der gerade kein Geld bei sich hat, gegenüber dem, der Geld gerade in der Tasche hat und zahlt.

FUENFTES KAPITEL.

Zweckdienliche Regelung im neuen Recht. 63

A. **Trennung von Justiz und Verwaltung:** 63
Schaffung eines besonderen Verwaltungsrechtes;
Schwierigkeiten dieses Problems;
Beziehung dieser Frage zum heutigen bestehenden Recht.

B. **Entwurf des EG. zum Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuch von 1931.** 65

C. **Schaffung einer reichsrechtlichen Grundlage für die gebührenpflichtige Verwarnung in der STPO. und anderweitige Vorschläge.** 66

SECHSTES KAPITEL.

Schluss.

Zusammenfassung des gesamten Ergebnisses vorliegender Arbeit. . . 69

Lebenslauf 71

Literatur-Verzeichnis!

1. Anschütz: „Kommentar zur Reichsverfassung", 12. Auflage 1930.
2. Beling: P. V. G. „Das Zwangsgeld" in JW. 1932, S. 1774.
3. Delius: „Zuständigkeit der Polizei und Staatsanwaltschaft in Uebertretungssachen. Gebührenpflichtige Verwarnung statt polizeiliche Strafverfügung" in „Die Polizeipraxis" 1927, S. 57 fg.
4. Drews: „Preuß. Polizeirecht 1931", 1. Band.
5. Ebermayer—Löbe—Rosenberg: Kommentar zum Strafgesetzbuch und Strafprozeßordnung sowie Gerichtsverfassung, 4. Aufl.
6. Frank: „Deutsches Strafrecht", 18. neubearbeitete Auflage 1931.
7. Friedrichs: „Polizeiverordnung und Zwangsgeld in Goltd. A. A. für Strafrecht, Bd. 75, S. 321.
8. J. Goldschmidt: „Begriff und Aufgabe eines Verwaltungsstrafrechts" in Goltdammersarch. f. Strafrecht, Bd. 49, S. 71.
9. J. Goldschmidt: „Rechtsgültigkeit des Zwangsgeldes in Polizeiverordnung nach dem preuß. Polizeiverwaltungsgesetz 1931", in Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft, Bd. 52, S. 497.
10. J. Goldschmidt: „Strafrechtsreform" in JW. 1926, S. 2719.
11. Graß „Gebührenpflichtige Verwarnung nach bayerisch. Recht" in „Die Polizei" 1929, S. 681 fg.
12. Gerland: „Strafprozeß" 1931.
13. Hatschek: „Institutionen des deutschen und preußischen Verwaltunsrechtes", 5. und 6. Auflage, S. 156 fg.
14. W. Jellinek: „Verwaltungsrecht", 3. Auflage 1931.
15. Kern: „Raschheit der Strafjustiz" in Zeitschrift für Kriminalpsychologie- und Strafrechtsreform 1924.
16. Kern: „Beschleunigte Aburteilung der kleinen Kriminalität" in Z. St.—W. 1922.
17. Kern: „Einfluß der Strafrechtsreform auf Gerichtsverfassung und Strafverfahren" in JW. 1929, S. 2670 fg.
18. Kerstiens: „Vereinfachung beim Erlaß pol. Strafverfügungen" in „Die Polizei" 1928, S. 480 fg.
19. Kiefer: „Abgekürztes Verfahren zur Bekämpfung leichter Uebertretung" in „Württbg. RV." 1928.
20. Klee: „Zur Frage eines besonderen Verwaltungsstrafrechts" in Goltdammersarch. für Strafrecht, Bd. 71, S. 17.
21. Kohlrausch: „Strafprozeßordnung", 30. Auflage.
22. Korsch: „Gutachten über die gebührenpflichtige Verwarnung".
23. Leiber: „Gesetzliche Schranken für Anwendbarkeit des § 30 des bad. Polizeistrafgesetzbuches".
24. Liszt: „Deutsches Strafrecht", 25. Auflage, 1927.
25. Löbe—Rosenberg: „Strafprozeßordnung", 17. Auflage.
26. Mezger: „Lehrbuch für Strafrecht", 1931.
27. „Gebührenpflichtige Verwarnung an Stelle von polizeilicher Strafverfügung" in der Zeitschrift „Die Polizei", 1926 und 1927, S. 715 fg.
28. Preger: „Ordnungsstrafe im Reichsrecht" in Archiv für öffentl. Recht, Bd. 7, S. 365.
29. Reich: „Gebührenpflichtige Verwarnung" in „Die Polizei" 1927, S. 121 fg.

30. Schäfer: „Zwangsgeld nach dem preuß. Pol.-Verwaltungsgesetz" in JRsch. 1931, S. 169.
31. Schäfer: „Pol. Strafverfügung nach preuß. Pol.-Verw.-Gesetz" in Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft, Bd. 51, S. 957.
32. Schorn: „Das Pol.-Verwaltungsgesetz Preußens und das Gebiet der polizeilichen Strafverfügungen" in JRsch. 1931, S. 177.
33. Schorn: „Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zwangsgeldes im PVG." in Leipz. Zeitschrift 1932, S. 177.
34. Stein: „Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung" 1912.
35. Stienen: „Das Wesen der Uebertretung" in Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft, Bd. 35, S. 637, 655.
36. Stienen: „Strafgerichtsbarkeit und preuß. Polizeiverwaltungsgesetz" in DJZ. 1931, S. 1299.
37. Straub: „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden" in Zeitschrift für badische Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege 1929, S. 94, 113 fg.
38. Wagner: „Gebührenpflichtige Verwarnung" in „Die Polizei" 1927, S. 52 fg.
39. Waldecker: „Ist das Zwangsgeld in § 33 Pol.-Verw.-Gesetz echte Rechtsstrafe oder Beugemittel?" in „Der Gerichtssaal", Bd. 102, S. 64, 72, 74.
40. Erik Wolf: „Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem" in Festgabe für Reinh. v. Frank, 2. Bd.
41. Zimmerl: „Oesterr. Verwaltungsges." in Ger.-S., Bd. 98, S. 303.
42. Entscheidung des St. G. H., R. G. Z., Bd. 129, Anh. 6, Anh. 8, über die Vereinbarkeit mit der Reichsverfassung.
43. Kammergerichtsentscheidung vom 22. März 1932 über die Zulässigkeit des Zwangsgeldes im PVG., JW. 1932, S. 1774.
44. Reichsgerichtsentscheidung Str. Bd. 46, S. 131 fg., betr. Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung.
45. Entwurf 1931 zum Einführungsgesetz zum Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuch (Reichstags- und Reichsratsvorlage).

Ziel und Zweck der gebührenpflichtigen Verwarnung im heutigen Recht.

Das allgemein dringende Bedürfnis nach einer möglichst raschen und einfachen Behandlung der kleinen Kriminalität hatte im Strafrecht bezw. Strafprozeßrecht durch die Einführung des Schnellverfahrens § 212 STPO., durch das Strafbefehl-, Strafbescheid- und Strafverfügungsverfahren nach einer helfenden Lösung gesucht.

Das stete Anwachsen der Gefahren des Straßenverkehrs und die sich ständig mehrenden Unfallfolgen konnten jedoch in den oben genannten Verfahren nicht wirksam genug bekämpft werden. Diese Verfahren waren für die bezeichneten Fälle vielfach zu umständlich.

An den Gesetzgeber und besonders an die ausführenden Organe, an die Polizeiverwaltung, werden daher stets weitere Anforderungen gestellt, um geeignetere Mittel und Wege zur Bekämpfung der Straßenverkehrsgefahren zu finden. Besonders Aufgabe der Polizei ist es, für die Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen. Zur Bekräftigung der Polizeimaßnahmen hat die Reichsgesetzgebung durch § 366 Ziff. 10 als Blankettgesetz die Polizeimaßnahmen zur Erhaltung der Sicherheit, Reinlichkeit und Ruhe auf den öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen unter strafrechtlichen Schutz gestellt. Des weiteren bleibt es der Landesgesetzgebung gemäß § 6 EGSTPO. überlassen, im Rahmen ihrer Zuständigkeit geeignete Anordnungen zu treffen.

Diese hierdurch gegebenen Möglichkeiten waren aber immer noch zu umständlich, um den Anforderungen des heutigen Verkehrslebens genügen zu können. Die Uebertretungen solcher Vorschriften waren und wurden so häufig, daß die Verwaltung in den einzelnen Ländern des Reiches ihr besser geeignete Maßnahmen treffen mußte.

Hauptteil.

Erstes Kapitel.

Regelung in den einzelnen Ländern des Reichs.

Auf Grund dieser Erwägungen kam zuerst der Stadtrat in Koburg zu einem Verfahren, durch welches der Polizei ermöglicht wurde, Verstöße gegen die Straßenverkehrsvorschriften möglichst rasch mittels der gebührenpflichtigen Verwarnung zu ahnden. Später wurde diese Regelung von ganz Bayern aufgegriffen und in Bayern eingeführt. 1928 kam dieses Verfahren nach Baden und wurde durch Erlaß des badischen Ministers des Innern vom 6. August 1928 eingeführt.

Dieses Verwarnungsverfahren wurde sowohl von Ländern, welche schon ein eigenes polizeiliches Strafverfügungsverfahren kannten (wie z. B. Baden) wie auch von Ländern, die ohne Polizeistrafverfügungsverfahren waren, angewandt und nimmt in den einzelnen Ländern folgenden Verlauf:

A. **Koburg:**

a) Auf Grund der Entschließung vom 25. Mai 1926 des Stadtrates von Koburg wurde der städtische Exekutivbeamte ermächtigt. bei den leichteren Uebertretungen im Straßenverkehr, sofern die Voraussetzungen des § 153 Abschnitt 1 STPO. gegeben sind, den auf frischer Tat betroffenen Delinquenten zu verwarnen und für diese Verwarnung (Amtshandlung) eine Gebühr von RM. 2.— zu erheben. Es kommt hierbei nur eine feste Gebühr in dieser Höhe in Betracht.

b) Zuständig für den Erlaß der gebührenpflichtigen Verwarnung ist der Polizeibeamte im Straßendienst.

c) Dieser führt einen dreiteiligen Block bei sich, der in drei Zettel unterteilt ist. Zwei dieser Zettel denen der Abrechnung mit der Justizkasse, der dritte wird dem Täter ausgehändigt und trägt folgende Aufschrift: „Sie werden wegen Uebertretung der umstehenden Vorschrift verwarnt. Gebühr für diese Verwarnung beträgt RM. 2.— gemäß Artikel 148 Abs. 1 Ziff. 3 des bayerischen Kostengesetzes."

Die Rückseite enthält einen Abdruck der verletzten Vorschrift. Will sich der Betroffene auf eine Verwarnung nicht einlassen, d. h. zahlt er die gebührenpflichtige Verwarnung nicht sofort, so wird gegen ihn Strafanzeige erstattet.

B. **Bayern:**

a) In Bayern wurde die gebührenpflichtige Verwarnung durch die bayerische Ministerialentschließung vom 23. Dezember 1925 Nr. 2093 eingeführt.[1])

b) Hier sind auch die Vollzugsbeamten im Straßenverkehr für den Erlaß einer gebührenpflichtigen Verwarnung zuständig.

c) Der Verfahrensgang ist im wesentlichen der gleiche wie beim Koburger Verfahren. Voraussetzung ist auch hier, daß die Schuld des Täters gering, die Folgen der Tat unbedeutend und wegen Mangels an öffentlichem Interesse eine Strafverfolgung unterbleibt (§ 153 STPO.).

Auch im bayerischen Verfahren ist eine einheitliche Gebühr von RM. 2.— vorgesehen. Die Gebühr stützt sich auf Artikel 143 Abs. 1 Ziff. 3 des bayerischen Kostengesetzes. Der bayerische Erlaß bestimmt ebenfalls, daß bei Ablehnung der Verwarnung durch den Betroffenen eine Strafanzeige erstattet werden soll.

C. **Baden:**

a) Mit dem Erlaß vom 6. August 1928 Nr. 79 558 (Staatsanzeiger vom 8. August 1928) hat der badische Minister des Innern die gebührenpflichtige Verwarnung eingeführt. Das badische Verfahren ist den obengenannten wesensähnlich.

b) Zuständig für die Verhängung der gebührenpflichtigen Verwarnung ist in Baden der Beamte des staatlichen oder gemeindlichen Sicherheitsdienstes. Der Beamte handelt im Auftrag seiner vorgesetzten Polizeibehörde. Es sollen nur solche Beamte hierzu verwendet werden, die besonders vertraut und für geeignet befunden werden.

c) Das Verfahren ist das gleiche wie in Bayern. Die gebührenpflichtige Verwarnung greift nur ein bei häufig vorkommenden, einfach gelagerten Fällen auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, in denen der Täter auf frischer Tat betroffen wurde und nach § 153 Abs. 1 STPO. ein Anlaß zur Strafverfolgung zunächst nicht erkennbar ist. Erkennt der Betroffene die Verwarnung nicht an, oder entrichtet er die Gebühr nicht sofort, so wird von dem Verwarnungsverfahren Abstand genommen. In diesem Fall muß dem Bezirksamt über das Vorkommnis in üblicher Weise Meldung vorgelegt werden. Das Bezirksamt prüft mit Rücksicht auf die Einsichtslosigkeit des Täters oder sonstigen Gründen, ob ein öffentliches Interesse besteht, und leitet bei Bejahung das polizeiliche Verfahren in das Strafverfahren über. Der Gebührensatz ist in Baden je nach dem Tatbestand der Uebertretung nach festen Beträgen von RM. 1.—, 2.— und 3.— (früher RM. 1.—, RM. 2.— und RM. 5.—). Durch besondere Betonung ist das Ver-

[1]) Reich „Die gebührenpflichtige Verwarnung" in „Die Polizei" 1929, S. 121 fg.

fahren auch auf Jugendliche über 16 Jahren für zulässig erklärt. In dem Erlaß des Innenministers ist besonders der vorbeugende Charakter der gebührenpflichtigen Verwarnung hervorgehoben; wird diese Eigenschaft der gebührenpflichtigen Verwarnung für aussichtslos betrachtet, dann darf die gebührenpflichtige Verwarnung nicht erlassen werden und soll Strafanzeige erfolgen.

Die Gebühr stützt sich auf § 5 des bad. Verwaltungsgebührengesetzes, wonach für Entscheidungen der Verwaltungsbehörden beim Bezirksamt eine Gebühr von RM. 1.— bis RM. 20.— erhoben werden kann.

D. Regelung in den anderen Ländern, die die gebührenpflichtige Verwarnung nicht eingeführt haben.

Den durch die gebührenpflichtige Verwarnung in den drei benannten Ländern verfolgten Zweck suchten andere deutsche Länder in ähnlicher Weise zu erreichen.

a) Sachsen: Submissionsverfahren.

Sachsen hat sich das sogenannte Submissions- oder Unterwerfungsverfahren durch Ministerialverordnung vom 9. Juli 1872, jetzt Straßenverkehrsordnung vom 17. Juli 1927, geschaffen (sächs. Ges.-Bl. S. 113).

Dieses nimmt folgenden Verlauf:

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese sächsische Verordnung kann der Beschuldigte die weiteren polizeilichen Untersuchungen dadurch von sich abwenden, daß er an den Polizeiaufsichtsbeamten, von dem er betreten wurde, sofort RM. 1.— entrichtet. Dafür erhält er eine Quittung mit dem Dienststempel der betr. Polizeibehörde. Kann der Beschuldigte die Zahlung nicht leisten, oder weigert er sich zur Zahlung, so nimmt das Verfahren seinen üblichen weiteren Verlauf (Strafverfahren). Das Verfahren darf nur bei auf frischer Tat Betroffenen angewandt werden. Es handelt sich bei diesem Submissionsverfahren tatsächlich um ein Strafverfahren, bei welchem aber der Täter von vornherein der Einfachheit wegen auf alle Förmlichkeiten verzichtet und RM. 1.— Strafe bezahlt.

Diese sofortige Abstrafung schließt natürlich — wie es in dem sächsischen Erlaß heißt — etwaige Ansprüche auf Schadenersatz oder anderweitiges strafrechtliches Einschreiten nicht aus. Das Verfahren findet sich hauptsächlich für den Straßenverkehr und ist später durch weitere Verordnungen über den Kreis der Verstöße gegen die Vorschriften über den Straßenverkehr auf einige andere Uebertretungen ausgedehnt worden.

b. Preußen:

Preußen hat die Bekämpfung der kleinen Kriminalität folgendermaßen geregelt:

Durch das preußische Polizeiverwaltungsgesetz (PVG.) vom 1. Juni 1931 wurde in Preußen das Zwangsgeld eingeführt.[2]) Neben dem noch weiter bestehenden Strafverfügungsverfahren kann durch Verfügung der Polizeibehörde für Nichtbefolgung einer polizeilichen Verfügung oder Verletzung einer Polizeiverordnung das Zwangsgeld festgesetzt werden. (§§ 55 fg. PVG.)

In Polizeiverordnungen können für den Fall einer Nichtbefolgung das in dem § 55 Abs. 1 und 3 vorgesehene Zwangsgeld und die im § 56 vorgesehenen Ersatzzwangsmittel angedroht werden. Für die Festsetzung des Zwangsgeldes und der Ersatzzwangsmittel sind in diesen Fällen stets die Ortspolizeibehörden zuständig. Der im § 55 Abs. 3 zu a) bestimmte Höchstsatz gilt auch für die Polizeiverordnungen der Minister und der Oberpräsidenten. In den Polizeiverordnungen der Minister darf gegen eine Zuwiderhandlung an Stelle dieser Zwangsmittel eine Geldstrafe bis zu RM. 150.— oder bei besonders schweren Fällen Haft bis zu zwei Wochen angedroht werden.

Wegen der Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung darf Zwangsgeld ohne vorherige besondere Androhung nur festgesetzt werden, wenn der Betroffene die Polizeiwidrigkeit seines Verhaltens kannte oder kennen mußte.

Ferner bestimmt § 76, daß an Stelle von Strafandrohung künftig in Polizeiverordnungen die Strafandrohungen aufgehoben sind, und an ihrer Stelle das Zwangsgeld angedroht wird. Für jeden Fall der Nichtbefolgung dieser Polizeiverordnung wird hiermit die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe bis zu RM. 150.—, im Nichtbeitreibungsfalle die Festsetzung von Zwangshaft bis zu zwei Wochen angedroht.

Für die Verhängung des Zwangsgeldes ist die Polizeibehörde zuständig. Die Vereinfachung des Verfahrens besteht hauptsächlich in der Lostrennung von dem ordentlichen Gerichts- und Ueberleitung in ein reines Verwaltungsverfahren. Nach Erschöpfung des Beschwerdeweges entscheiden die Verwaltungsgerichte (§ 57).

Ueber die rechtliche Natur des Zwangsgeldes, ob es eine echte Strafe oder Zwangsstrafe oder Zwangsmittel ist, ist in der Wissenschaft ein lebhafter Streit entstanden. Die rechtlichen Probleme dieser Auseinandersetzung berühren weitgehend die Fragen über die rechtliche Natur der gebührenpflichtigen Verwarnung.

Es erschien daher angebracht, die Literatur über das Zwangsgeld weitgehend zu dieser Arbeit heranzuziehen. Bedeutend sind vor allem die beiden Entscheidungen des Kammergerichts vom 22. März 1932 in JW. 1932 S. 1774 und des Staatsgerichtshofes vom 21. April 1932 in RGZ. 137 Anh. 47, welche in ihren Ansichten über die Zulässigkeit des Zwangsgeldes weit auseinander gingen.

[2]) Dr. Drews „Preuß, Polizeirecht" 1931, Bd. 1.

Zweites Kapitel.

Wesen und Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung.

A. Allgemeines.

Für die Frage nach der Zulässigkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung in ihrer heutigen Gestaltung, nach ihrer Vereinbarkeit mit dem Reichsrecht, ist es notwendig, den Begriff und die Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung zuerst klarzustellen. Erst auf Grund dieser Feststellung läßt sich dann die Frage nach Zulässigkeit und Gesetzmäßigkeit beantworten.

Die gebührenpflichtige Verwarnung könnte rechtlich verschiedenes sein:

1. eine Strafe im Sinne des kriminellen Strafrechts, also eine echte oder kriminelle Strafe.
2. eine Disziplinarstrafe.
3. eine Zwangsstrafe.
4. eine Ordnungsstrafe.
5. eine Art Submissionsverfahren wie in Sachsen.
6. lediglich eine polizeiliche oder verwaltungsrechtliche Maßnahme, für welche eine Gebühr erhoben wird.

B. Strafe.

Ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine Strafe?

Begriff.

a) Strafe ist ein Uebel = Störung sonst rechtlich geschützter Interessen — das jemandem für die rechtswidrige, schuldhafte Verletzung einer Rechtsnorm oder eines fremden Rechtsgutes von einer dem Bestraften übergeordneten Gewalt oder Machtsperson zugefügt wird. (Ebermayer [3])

Der Begriff „Strafe" umfaßt demnach drei Wesenselemente.

1. ein Uebel,
2. den Sühne- oder Vergeltungszweck,
3. die Strafgewalt einer übergeordneten Autorität.

Diese Begriffsbestimmung ist wohl in der Wissenschaft vorherrschend, aber auch sehr bestritten. Isaac[4]) gibt z. B. der Strafe

[3]) Ebermayer-Löbe-Rosenberg: Kommentar und Lehrbuch zum Strafgesetzbuch, 4. Auflage, S. 35.

[4]) Isaac „Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft", 21, S. 625 fg.

eine andere Definition, indem er den dritten Punkt wegläßt und schreibt: „Die Strafe ist ein Uebel für eine begangene Tat." Mezger [5]) sagt, die Strafe ist eine Vergeltung, d. h. eine den Täter treffende Entziehung von Rechtsgütern nach Maßgabe der schuldhaften Tat (tatgemäße Uebelzufügung). Diese und andere Definitionen, wie die Bezeichnung der Strafe als ein Uebel, das vom Staat zur Wahrung der Autorität des Staates verhängt wird, sind teils unvollständig, teils sind sie zu weitgefaßt.

Die drei obengenannten Merkmale und dazu noch die Voraussetzung der schuldhaft rechtswidrigen Handlung des Bestraften sind unbedingt für die klare Bestimmung des Wesens einer Strafe erforderlich.

1. **Die Strafe ist ein Uebel.** Worin nun dieses Uebel besteht, sagt die Definition nicht. Dies ist auch unwesentlich. Bedeutend ist, daß das Uebel vom Bestraften als solches empfunden wird. Demnach kann eine jede Art von Störung oder Verletzung eigener rechtlich geschützter Interessen als Strafe verwendet werden.

Unser heutiges Recht hat sich aber durch Schaffung eines besonderen Strafrechts Schranekn auferlegt, wonach nur das durch die Bestrafung zugefügte Uebel in Todes-, Freiheits- oder Geldstrafe bestehen kann (§ 6 EGStGB.). Alle anderen Arten von Uebelzufügung seitens des Staates sind kraft reichsgesetzlicher Regelung ausgeschlossen. Damit ist aber m. E. noch nicht gesagt, daß ein **solches** Uebel keine Strafe im allgemeinen Sinn sein könnte, das nicht zu den in § 1 StGB. aufgeführten Rechtsnachteilen gehört. § 1 StGB. ist auf den Begriff Strafe ohne Einfluß. Außerhalb der staatlichen Strafbefugnis kann demnach auch ein anderes Mittel zur Bestrafung herangezogen werden. So weist auch die geschichtliche Entwicklung des staatlichen Strafrechts früherer Jahrhunderte andere Strafarten, wie Prügelstrafe usw. auf. Es ist nur ein Erfolg unserer gesamten, kulturellen, geschichtlichen Entwicklung, daß die staatliche Strafbefugnis nicht mehr unbeschränkt mit willkürlichen Mitteln in die Freiheiten des Einzelnen eingreifen darf.

2. **Zweck der Strafe ist Vergeltung,** d. h. Sühne für eine rechtswidrige Handlung. Es muß ein Verstoß gegen die Rechtsordnung oder eine Verletzung eines fremden Rechtsgutes oder fremden Interessengutes, den die Rechtsordnung zu schützen hat, vorliegen. An diese Verletzung knüpft der Staat Rechtsfolgen an. Dem geschehenen Unrecht steuert er durch Erfüllungszwang, durch Zwang zur Wiederherstellung oder zur Entschädigung in Geld. Bei einem Delikt greift er zur Androhung des Vollzugs eines Uebels an Leben, Freiheit oder Vermögen. Es besteht also hier wie dort zwischen Verletzung und Wiedervergeltung ein Kausalzusammenhang. Grund der Strafe: das quia — weil du einen Rechtsbruch begangen hast — ist das Delikt, der Zweck der Bestrafung das ut — deshalb wirst du bestraft — liegt in dem Interessenschutz, in der Verhütung und Bekämpfung dieser schädlichen Handlung.

[5]) Mezger „Lehrbuch für Strafrecht 1931", S. 21.

Liszt [6]) redet in diesem Zusammenhang von einer sozialen Schädlichkeit des Delikts und von der sozialen Funktion der Strafe. Aufgabe der heutigen Rechtsordnung im heutigen Rechtsleben ist: das Zusammenleben der Menschen in ihrer sozialen Gemeinschaft zu regeln und zu schützen. Jeder, der dieses Zusammenleben stört, diese Rechtsordnung verletzt, muß wegen seines antisozialen Verhaltens bestraft werden. (Zimmerl „Gerichtssaal 1898" S. 305.)

In der Reziprozität von Tat und Strafe sehen wir am deutlichsten, wie tief der Grundsatz der Vergeltung in dem heutigen Strafbegriff verankert ist. Schon im frühesten Stadium der strafrechtlichen Entwicklung steckt dieser Kern des Sühnecharakters. Kant, Hegel, Stahl u. a. m., die Vertreter der absoluten Theorie des Strafrechts, bezeichnen die Strafe geradezu als einen der kategorischen Imperative des Sittengesetzes. Von dieser absoluten Theorie ist man im Lauf der Zeit abgewichen und hat neben dem eigentlichen Vergeltungszweck der Strafe, als Hauptzweck, noch weitere Absichten der Strafgewalt hineingelegt.

Z. B.: 1. Schutz der Gesellschaft vor dem Verbrecher, dies besonders bei Gewohnheitsverbrechern.
2. Besserung des Täters, besonders bei Jugendlichen.
3. Erziehung des ganzen Volkes, indem in der Strafe ein öffentliches Werturteil über den Täter ausgesprochen wird.[7])

Diese Ziele der Strafe kommen in den Theorien des materiellen Strafrechts entsprechend zum Ausdruck.

Absolute Theorie: punitur quia peccatum est,
relative Theorie: punitur ne peccetur,
dann die Theorien über General- oder Spezialprävention usw.

Es soll hier genügen und durch die Erwähnung von einzelnen Theorien betont werden, daß das Ziel und der Zweck einer Strafe nicht allein in der Vergeltung zu liegen braucht, sondern daß mit der Strafe auch noch **andere** Absichten verfolgt **werden.** Es ist m. E. nicht richtig, wenn deshalb eine Trennung zwischen Strafe und anderen Rechtsbegriffen ähnlicher Art aus der Zweckbestimmung der Strafe herzuleiten versucht wird; es muß vielmehr jede Rechtsfolge — außerhalb der zivilen Rechtsfolge — die an eine rechtswidrige Handlung anknüpft und neben anderen Zwecken aber erkennbar den Sühnecharakter in sich birgt und die drei Begriffselemente der Strafe erfüllt, als Strafe im oben bezeichneten Sinne erklärt werden.

Andererseits ist der Zweck der Strafe als wichtiges Element in den Strafbegriff aufzunehmen. (Staatsgerichtshof in RGZ. 137 Anh. 47). Die Definition, wie sie Isaac a. a. O. gibt, ist daher unvollständig und erfaßt den Sinn der Strafe nicht. Nach Isaac könnte

[6]) Liszt „Lehrbuch für Strafrecht", S. 5.

[7]) Kern „Raschheit der Strafjustiz", Zeitschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform, Heft 1924, S. 12.

jede nachteilige Rechtsfolge einer begangenen Tat, also auch eine zivile, „Strafe" sein. Aber gerade daran besteht ja der Unterschied zwischen Strafe und einer zivilrechtlichen Folge, daß die zivilrechtliche Rechtsfolge nur deshalb eintritt, um den Schaden eines Geschädigten wieder gut zu machen, während bei der Strafe der Bestrafte ein Uebel erleidet, um für seine Handlung selbst nachteilig betroffen zu werden. Wenn z. B. jemand einem anderen vorsätzlich eine Sachbeschädigung zufügt, dann können zwei Rechtsfolgen eintreten:

Erstens der Täter muß dem Geschädigten den Schaden ersetzen, der durch die Sachbeschädigung eingetreten ist (zivile Rechtsfolge).

Zweitens aber wird der Täter noch bestraft, damit er selbst durch seine rechtswidrige Handlung vorsätzlicher Art in seinem eigenen Rechtskreis noch empfindlicher getroffen wird.

3) Das dritte Wesensmerkmal der Strafe ist das Erfordernis, daß die Strafe von einer **über dem Bestraften stehenden Autorität verhängt** wird. Dies ist eigentlich eine selbstverständliche Forderung, wird aber nicht genügend beachtet. Würde dieses Uebel — Strafe — von einem Gleichgestellten zugefügt werden, so könnte man lediglich von einer Wiedervergeltung, einem Racheakt reden. Aber gerade das hebt die Strafe aus dem Bereich der bloßen Wiedervergeltung heraus, daß sie von einer mit Strafbefugnis ausgestatteten Gewalt, die über dem Bestraften steht, verhängt wird. Der Staat als Schützer der in Gemeinschaft zusammenlebenden Menschen übt als oberstes Organ die Strafgewalt über die in dieser Gemeinschaft lebenden Personen aus. Er ist berechtigt, wie auch verpflichtet, zum Schutz des sozialen Zusammenlebens von dieser autoritären Macht nach gerechtem Maßstabe Gebrauch zu machen. Dieses Recht leitet der Staat aus der tiefsten Quelle allen natürlichen Lebens, aus seiner eigenen Kraft, und hat es durch eigene Gesetzgebung bindend geregelt. Aber m. E. würde der Begriff der Strafe wiederum zu eng sein, wollte man jetzt Halt machen und nur diese Macht als allein zur Bestrafung, zur Ausübung der Strafgewalt, berechtigt anerkennen. M. E. muß man jeder Gewalt, die kraft eigenen Rechts über eine andere Person eine Macht auszuüben berechtigt ist, die Strafbefugnis ipso jure zuerkennen. Wie sich das staatliche Strafbefugnisrecht aus der geschichtlichen Entwicklung des Staats überhaupt, aus der Urform der Sippe, der Familie entwickelt hat, so muß man auch jetzt noch neben dem Staate anderen Gewalten die Strafbefugnis zusprechen, z. B. den Eltern gegenüber den Kindern usw.

Diese Ansicht führt dann zu der Schlußfolgerung, daß die Strafe nicht nur vom Staat verhängt zu werden braucht, sondern daß es außerhalb der staatlichen Strafbefugnis noch Uebel gibt, die von einer gegenüber dem Bestraften höheren Gewalt verhängt werden, und die trotzdem noch als Strafe zu bezeichnen sind. Wenn von verschiedenen Seiten behauptet wird, daß hier nicht von Strafe

geredet werden könne, weil diese Strafgewalt nicht dem Staat obliege, so ist diese Ansicht aus den oben dargelegten Gründen unbegründet. Warum sollte man hier nicht den natürlichen Volksempfinden entsprechen und den Begriff Strafe nur auf das staatliche Strafrecht beschränken. Die Begriffsbestimmung der Strafe als ein vom Staat zugefügtes Uebel ist daher zu eng.

Arten.

b) Innerhalb dieses Oberbegriffes „Strafe" kennt das heutige Recht noch verschiedene Arten von Strafen:

1. die echte oder kriminelle Strafe,
2. die unechte oder nicht kriminelle Strafe.

1. Die „echte Strafe" ist die durch das Reichsrecht geregelte und in den Strafgesetzen statuierte Strafe für Verbrechen, Vergehen oder Uebertretungen. Also die Strafe, die der Staat kraft seiner Hoheitsbefugnis verhängt und in Strafgesetzen ausschließlich geregelt hat, mit der er seine Rechtsordnung schützt und die er jedem Störer des Rechtsfriedens zufügt. Hierzu gehört gegenwärtig auch die sogenannte Polizeistrafe, denn Polizeistrafsachen sind die wegen Polizeiübertretung verwirkten Strafen. (Löbe-Rosenberg).[8])

Zu dieser Kategorie von Strafen gehört auch die gebührenpflichtige Verwarnung.

Der Beweis dieser Behauptung wird am besten durch den Nachweis erbracht, daß die gebührenpflichtige Verwarnung unter keine andere Gattung von Rechtsinstitutionen fallen kann, als unter die Kategorie der echten Strafe.

2. Aus dem eigentlichen Begriff der Strafe hat sich im heutigen Recht die „unechte" Strafe herausgeschält. Diese ist entweder in ihrem Wesen tatsächlich eine Strafe, wird aber durch besondere staatliche Bestimmungen nicht mehr nach dem allgemeinen Strafrecht behandelt — Disziplinarstrafe —, oder sie hat mit der Rechtsnatur einer Strafe lediglich nur noch den Namen gemeinsam, ist aber in Wirklichkeit gar keine Strafe — sogenannte Zwangsstrafe —. Als dritte „unechte" Strafe kennen wir dann noch ferner die Ordnungsstrafe.

I. Disziplinarstrafen.

aa) Die Disziplinarstrafe ist die Strafe, welche ein vom Staat mit Strafgewalt ausgestatteter Rechtskreis gegen die Angehörigen dieses Rechtskreises verhängt. Bei Ihrer Begriffsbestimmung folge ich der Ansicht Pregers,[9]) die m. E. die klarste Unterscheidung dieser Strafart kennzeichnet.

---

[8]) Löbe-Rosenberg: Kommentar und Lehrbuch zum Strafgesetzbuch, 17. Auflage, S. 30.

[9]) Preger „Ordnungsstrafe im Reichsrecht", Archiv für öffentliches Recht, Bd. 7, S. 365.

Preger scheidet die Strafarten in zwei Kategorien von Strafen:

1. die öffentlich rechtliche Strafe, welche der Staat für den Rechtsbruch der öffentlichen Ordnung verhängt;
2. die autonome Strafe, die ein vom Staat verschiedener Rechtskreis kraft des ihm vom Staat verliehenen Strafrechts für die Verletzung seiner Interessen bezw. seines Rechts verhängt.

Nach Preger gehört die Disziplinarstrafe zu den autonomen Strafen.

Es bestehen somit zwei wesentliche Unterschiede der autonomen Strafe, bezw. Disziplinarstrafe zur öffentlich rechtlichen Strafe.

1. Verschiedenheit des Strafenden.

Bei der autonomen Strafe straft ein vom Staat verschiedener Rechts- oder Lebenskreis, der nicht in Ausübung öffentlich rechtlichen Strafrechts, sondern kraft eigenen vom Staate verliehenen und anerkannten Strafrechts Strafe verhängt.

2. Verschiedenheit des Rechtsbruchs.

Bei der öffentlich rechtlichen Strafe schützt der Staat das öffentliche Interesse der Allgemeinheit. Die autonome Strafe verfolgt den Bruch der zum Schutz besonderen gesellschaftlichen Interesses aufgestellten Rechte.

Die „Disziplinarstrafe" hebt sich von der „autonomen Strafe" dadurch ab, daß sie nur gegen Angehörige eines bestimmten Rechtskreises verhängt wird, während die autonome Strafe unter Umständen auch gegen außerhalb eines bestimmten Interessenkreises Stehende verhängt werden kann.

Dieser Unterscheidung der Strafe nach den eben ausgeführten Gesichtspunkten steht nun nicht entgegen, daß der Staat selbst im Beamtenrecht, z. B. als Träger der Strafgewalt die Disziplinargewalt ausübt. Ebermayer[10]) sagt hier zutreffend, die kriminelle Strafe verhängt der Staat als Träger der Staatsgewalt, die Disziplinarstrafe im Beamtenrecht verhängt er als Dienstherr. Der Staat tritt hier als Machtfaktor in einen Interessenkreis hinein, für den er selbst eine besondere Regelung wünscht. Also nur eine andere Personifizierung des Staates. Die Disziplinarstrafe ist stets Ausfluß eines besonderen autonomen Strafrechts. Auch bei der Verbeamtung des rechtsgenossenschaftlichen Daseins im heutigen Recht läßt sich die alte Unterscheidung zwischen Kriminalunrecht und Disziplinarunrecht wohl aufrecht erhalten. Ueberwiegt doch dort immer noch der Schutz des öffentlichen Interesses gegenüber dem Schutz besonderer gesellschaftlicher Interessen bei der Disziplinarstrafe.

Die Trennung ist heute noch möglich und durchaus anerkannt. Ist es doch möglich, daß neben der Ordnungsstrafe des Disziplinar-

[10]) Ebermayer-Löbe-Rosenberg: Kommentar und Lehrbuch zum Strafgesetzbuch, 4. Auflage.

rechts innerhalb einer Genossenschaft ein gerichtliches Verfahren zur kriminalrechtlichen Verfolgung und Bestrafung, z. B. wegen Betrugs, Unterschlagung usw., eintreten und durchgreifen kann.

Beim Beamtenrecht ist es lediglich Zufall, daß der Staat hier auch als Träger des autonomen Strafrechts auftritt.

Der Zweck der Disziplinarstrafe ist aber auch hier Vergeltung und Sühne. Darum handelt es sich auch immer noch um eine Strafe. Es ist daher unrichtig, die Disziplinarstrafe zu den Zwangsstrafen rechnen zu wollen, denn der Zweck kann nie in der Erzwingung einer Handlung oder Unterlassung liegen, weil dies mit der Strafart, z. B. der Dienstentlassung, Amtsentsetzung, Ausstoßung nicht vereinbar wäre. Ebermayer bezeichnet die Disziplinarstrafe als ein Zuchtmittel, ein Erziehungsmittel, und dies auch bei Amtsentsetzung, da diese Maßregeln auf die übrigen Standesgenossen abschreckend wirken soll. Demgegenüber betont aber Stein,[11]) daß die Disziplinarstrafe wesensgleich ist mit der kriminellen Strafe, da sie an ein begangenes Delikt, ein Uebel als Rechtsfolge zum Zweck der Sühne anknüpft. Und mit Stein bin ich der Ansicht, daß es ein merkwürdiger Zwang oder Erziehungsmittel wäre, das den Beamten aus dem Dienst entläßt und ihm somit die Erfüllung der Dienstpflichten für die Zukunft unmöglich macht. Es beweist dies zur Genüge, daß der Hauptzweck nicht Erfüllungszwang sein kann, sondern daß die Disziplinarstrafe in ihrer hauptsächlichen Zweckbestimmung Sühnecharakter trägt.

Zu eng bleibt Delius[12]) in seiner Definition der Disziplinarstrafe, wenn er der Ansicht ist, daß die Disziplinarstrafen nur für Beamtenrecht bestimmt seien, und schon deshalb allein die gebührenpflichtige Verwarnung nicht dazu gehöre.

bb) Eine weitere Untersuchung über das Wesen der Disziplinarstrafe erübrigt sich. Denn schon aus dem bisher Gesagten geht hervor, daß die gebührenpflichtige Verwarnung keine Disziplinarstrafe ist. Sie ist weder Ausfluß einer autonomen Strafgewalt, noch kann bei ihr von einem Schutz besonderer rechtlicher Interessen oder Lebenskreise die Rede sein. Sie dient der Allgemeinheit. Sie kann gegen jedermann verhängt werden, nicht bloß gegen Personengruppen, die in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zum Staate stehen.

II. Zwangsstrafen.

Eine weitere Strafart, die nach herrschender Meinung nicht als echte Strafe angesehen wird und somit nicht nach dem Reichsstrafrecht behandelt wird, ist die Zwangsstrafe oder Exekutiv-

[11]) Stein „Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung" 1912, S. 15.

[12]) Dr. Delius „Zuständigkeit der Polizei und Staatsanwaltschaft in Uebertretungssachen. Gebührenpflichtige Verwarnung statt polizeil. Strafverfügung". „Die Polizeipraxis", S. 9.

[13]) Liszt „Deutsches Strafrecht", S. 9.

strafe. Der Ausdruck Zwangs-, Erzwingungs-, Exekutiv-, Ungehorsam- oder Beugestrafe ist eigentlich in sich schon ein Widerspruch. Denn entweder handelt es sich um eine Strafe, dann kann aber nicht zugleich auch von einem Zwangsmittel geredet werden, oder es handelt sich um ein Zwangsmittel zu einem Tun oder Unterlassen, dann kann nicht gleichzeitig von einer Strafe gesprochen werden. Aus diesem Gesichtspunkt heraus hat Liszt[13]) der Zwangsstrafe eine doppelte Rechtsnatur zuerkannt, nämlich:

1. Strafe und
2. Zwangsmittel.

Diese Darstellung von Liszt birgt jedoch einen Widerspruch in sich. Es ist unmöglich, einer staatlichen Maßnahme zwei Rechtsnaturen beizulegen, da die rechtlichen Folgen, die an eine solche Maßnahme geknüpft sind, je nach ihrer Rechtsnatur verschieden sind.

aa) Die Zwangsstrafe ist ein Uebel, das gewöhnlich in Geld oder Haft besteht. Insoweit gehen die Begriffsmerkmale von Strafe und Zwangsstrafe zusammen. Das Uebel wird vom Staat und zwar gewöhnlich von der Verwaltung verhängt.

Dagegen verfolgt die Zwangsstrafe nicht den Vergeltungszweck. Sie trägt keinen Sühnecharakter. Die Zwangsstrafe dient als verwaltungsrechtliches Mittel lediglich dazu, eine unvertretbare Handlung durch Zwang zu veranlassen.

Für die Erzwingung der von der Verwaltung auferlegten Pflichten stehen der Verwaltung hauptsächlich zwei Mittel zur Verfügung: die Ersatzvornahme bei vertretbaren Handlungen und die Zwangsstrafe bei unvertretbaren Handlungen. Die Zwangsstrafe kann demnach nicht Rechtsfolge eines Delikts sein, sondern nur Erzwingung einer gebotenen Handlung. Man will ausschließlich durch die Executivstrafe einen entgegengesetzten Willen brechen. Daher ist sie nicht anwendbar, wenn ein entgegengesetzter Wille fehlt. Voraussetzung für die Verhängung einer Zwangsstrafe ist daher stets Vorsatz von Seiten des Betroffenen. Dieser Erfüllungszwang ist nicht Strafe wegen Ungehorsam, nicht Vergeltung für Ungehorsam, sondern Gehorsam soll erzwungen werden, um irgendeine Handlung oder Unterlassung zu erreichen. (Preger.).[14]) Dieser Zwang erfolgt durch Zufügung eines Uebels, das irrtümlicherweise Zwangsstrafe genannt wird, und daher kommt die verwandtschaftliche Beziehung dieses Zwangsmittels innerhalb der Verwaltung mit der Strafe.

In Wirklichkeit handelt es sich gar nicht um eine Strafe, da der Vergeltungszweck, der Sühnecharakter fehlt. Wenn auch bei der Zwangsstrafe gesagt wird, sie werde gegen eine Person verhängt, weil diese Person den Anordnungen der Verwaltung nicht gefolgt habe, also auch eine Sühne wegen Nichtbefolgung eines

[14]) Preger „Ordnungsstrafe im Reichsrecht", Archiv für öffentliches Recht, Bd. 7, S. 365.

staatlichen Befehles darstelle, so ist dies nicht richtig. Die Zwangsstrafe steht ausschließlich im Dienst des Erfüllungszwanges, der notwendig eine aus der Vergangenheit resultierende Verpflichtung zum Gegenstand hat, und somit der Blick ausschließlich in die Zukunft gerichtet ist. (Waldecker).[15]) Man redet daher in diesem Zusammenhang von dem Präventivcharakter der Executivstrafe im Gegensatz zum Repressivcharakter der Strafe. Die Zwangsstrafe verfolgt lediglich den Zweck, für die Zukunft zu sorgen, während die Strafe unter besonderer Betonung des in der Vergangenheit liegenden Delikts erlassen wird. Und darum handelt es sich eben bei der Zwangsstrafe nicht mehr um eine Strafe im obigen Sinne, sondern um eine verwaltungsrechtliche Maßnahme, auf welche strafrechtliche Grundsätze keine Anwendung finden können. Die Zwangsstrafe hat lediglich das Wesenselement **Uebel,** das von einer übergeordneten Macht verhängt wird, und den Namen „Strafe" mit ihr gemeinsam.

Zu einem anderen Ergebnis in dieser Frage kommen natürlich diejenigen, die in den Begriff „Strafe" den Vergeltungszweck nicht aufgenommen haben, wie z. B. Isaac [16]). Dann kann wohl behauptet werden, daß die Zwangsstrafe eine echte Strafe sei.

Aus dem Wesen der Zwangsstrafe entspringt ferner das dringende Erfordernis, daß die Zwangsstrafe für jeden Einzelfall besonders angedroht werden und an eine bestimmt Person gerichtet sein muß. (Waldecker[15]), Preger[17]) und Peters).[18]) Hierbei scheidet sich die Zwangsstrafe auch schon äußerlich erkennbar durch die Art ihrer praktischen Handhabung von der echten Strafe.

Iellinek [19]) zählt noch weitere Unterschiede von echter Strafe und Zwangsstrafe auf. Für die Zwangsstrafe gilt das Opportunitätsprinzip für die echte Strafe grundsätzlich das Legalitätsprinzip.

Der Grundsatz des Strafrechts „ne bis in idem" findet bei der Zwangsstrafe keine Anwendung, da die Zwangsstrafe schon ihrem Wesen nach beliebig oft aus gleichem Anlaß gegen eine Person verhängt werden kann.

Beiden gemeinsam ist nach Jellineks[19]) Ansicht, der ich hier beitrete, der Grundsatz „nulla poena sine lege".

Diese genannten Unterschiede und die gemeinsamen Punkte sind aber für die Begriffseinreihung der Zwangsstrafe unerheblich, da diese Momente in der Definition der Strafe **nicht** enthalten sind.

bb) Die gebührenpflichtige Verwarnung kann nun nicht zu den Zwangsstrafen gerechnet werden. Zweifellos ist sie ein Uebel, be-

---

[15]) Isaac „Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft", 21, S. 625 fg.
[16]) Waldecker „Ist das Zwangsgeld in § 33 Pol.-Verw.-Gesetz echte Rechtsstrafe oder Beugemittel?" „Der Gerichtssaal", Bd. 102, S. 64, 72, 74.
[17]) Preger „Ordnungsstrafe im Reichsrecht", Archiv für öffentlich. Recht, Bd. 7, S. 365.
[18]) Peters „Gebührenpflichtige Verwarnung an Stelle von polizeilicher Strafverfügung", „Die Polizei", 1926 und 1927, S. 715 fg.
[19]) Jellinek „Verwaltungsrecht". 1931, S. 337.

sonders da für sie Gebühren erhoben werden. Sie wird auch vom Staat erlassen. Aber der Zweck der gebührenpflichtigen Verwarnung liegt nicht in der Erzwingung späteren Handelns oder Unterlassens, also in rein präventiver Richtung, sondern die gebührenpflichtige Verwarnung hat hauptsächlich repressive Bedeutung. Dies ist nun sehr bestritten. Hier an dieser Stelle tritt besonders die ähnliche rechtliche Behandlung des preußischen Zwangsgeldes in der Rechtswissenschaft in Erscheinung. Preußen hat das Zwangsgeld in seinem Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 gemäß § 33 für den Fall der Nichtbefolgung von Polizeiverordnungen eingeführt; während es dem Wesen der Zwangsstrafe stets entsprechen muß, daß sie vorher in jedem Einzelfall besonders angedroht wird, hat Preußen in § 33 Abs. 2 des Polizeiverwaltungsgesetzes die Anordnung des Zwangsgeldes ohne vorherige Androhung dann zugelassen, wenn der Betroffene die Polizeiwidrigkeit seines Verhaltens kannte oder kennen mußte. Es hat also ähnlich wie Bayern und Baden usw. für besonders leichte Uebertretungen, d. h. Uebertretungen der Polizeiverordnungen ein vom strafrechtlichen System getrenntes Mittel zur besseren Bekämpfung der kleinen Kriminalität geschaffen, das fälschlicherweise Zwangsgeld genannt wird.

In dem Erlaß des badischen Innenministers vom 6. August 1928 heißt es bei Einführung der gebührenpflichtigen Verwarnung:

„Zweck der gebührenpflichtigen Verwarnung ist die Bekämpfung der Rechts- oder Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr, aus der Behandlung des neuen Verfahrens darf sein polizeilich vorbeugender Charakter nicht außer Acht gelassen werden. Soweit Gründe polizeilich vorbeugender Art nicht als vorliegend angesehen werden können, ist von seiner Anwendung Abstand zu nehmen. Dies trifft vor allem auch bei völliger Schuldlosigkeit des Täters, sowie wenn mit einer Wiederholung der Tat nicht gerechnet werden kann. Die Verwarnung darf für die Zwecke der Vorbeugung ihr erforderliches Maß nicht überschreiten."

Aus dieser Wesenserläuterung in dem Erlaß läßt sich aber schwerlich auf eine Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung schließen, am wenigsten aber auf den Charakter einer Zwangsstrafe. Es fehlt schon die vorherige Einzelandrohung, die unbedingt erforderlich wäre. Die generelle Androhung genügt nicht. Die Polizeiverordnung ist Rechtsverordnung und nicht Einzelandrohung. Auch Peters [20]) betont richtig: „Wäre die gebührenpflichtige Verwarnung eine Zwangsstrafe, dann müßte doch wohl, da sie den erstrebten Zweck und Erfolg nicht unmittelbar herbeiführen kann, eine von der Androhung der kriminellen Strafe unabhängige Strafandrohung im Einzelfall vorhergehen. Das ist aber nicht der Fall, daher wirkt sie auch nicht stärker als Zwang für ein künftiges Verhalten als jede andere kriminelle Strafe und unterscheidet sich von dieser höchstens nur quantitativ."

[20]) Peters „Gebührenpflichtige Verwarnung an Stelle von polizeilicher Strafverfügung", „Die Polizei", 1926 und 1927, S. 715 fg.

Die gebührenpflichtige Verwarnung wird erlassen bei Vorsatz oder Fahrlässigkeit, sie soll nur bei **offensichtlicher** Schuldlosigkeit des Täters unterbleiben. Auch das preußische Zwangsgeld wird verhängt, wenn der Täter die Polizeiwidrigkeit kannte oder kennen mußte, also sowohl bei Vorsatz wie auch bei Fahrlässigkeit. Die Zwangsstrafe dagegen kann, wie oben gesagt, nur zur Beugung eines entgegenstehenden Willens, also ihrem Wesen nach nur bei Vorsatz des Betroffenen verhängt werden. Aus diesem Grunde kann die gebührenpflichtige Verwarnung allein schon nicht zu den Zwangsstrafen gezählt werden.

Die Frage, wann die gebührenpflichtige Verwarnung verwirkt wäre, als Zwangsstrafe, oder als echte Strafe führt ebenfalls zur unmöglichen Subsummierung der gebührenpflichtigen Verwarnung unter den Begriff Zwangsstrafe.

Die Zwangsstrafe ist verwirkt, wenn eine Einzelandrohung vorher ergangen ist, und daraufhin kein Gehorsam geleistet worden ist. Sie entfällt, wenn der entgegenstehende Wille des Bestraften gebrochen ist.

Die echte Strafe dagegen ist mit der Begehung der strafbaren Handlung verwirkt.

Die gebührenpflichtige Verwarnung als Zwangsstrafe wäre daher nicht schon verwirkt mit dem Verstoß gegen die Polizeiverordnung, wie es tatsächlich der Fall ist, sondern dann könnte erst eine besondere Einzelandrohung erfolgen. Erst bei einer zweiten Übertretung könnte als zweite Maßnahme der Verwaltungsbehörde die Strafe, die gebührenpflichtige Verwarnung ergehen. Die gebührenpflichtige Verwarnung wird aber bei der ersten Verletzung der Polizeiverordnung verhängt, daher kann sie somit nur **echte** Strafe, nicht aber Zwangsstrafe sein.

Weiter würde auch die gebührenpflichtige Verwarnung sofort dann entfallen, wenn der entgegengesetzte Wille des Betroffenen gebeugt ist, d. h. wenn die Rechts- oder Ordnungswidrigkeit beseitigt ist.

Würde also z. B. ein Radfahrer nachts ohne Licht fahren, und auf frischer Tat betroffen werden, so könnte nicht gleich eine gebührenpflichtige Verwarnung verhängt werden, sondern müßte zuerst eine besondere Strafandrohung erfolgen. Würde daraufhin der Radfahrer trotzdem weiterfahren, dann könnte erst infolge dieser weiteren Verletzung eine Zwangsstrafe verhängt werden. Andererseits müßte die gebührenpflichtige Verwarnung entfallen, wenn der Radfahrer nicht mehr ohne Licht weiterfährt.

Diese Art der Behandlung der gebührenpflichtigen Verwarnung liegt aber nicht vor.

III. Ordnungsstrafen.

aa) Als dritte Untergruppe der unechten Strafen wurde noch die Ordnungsstrafe genannt. Die Terminologie in der heutigen Gesetzgebung betr. der Ordnungsstrafe ist sehr planlos. Eine all-

gemeine Theorie über die Ordnungsstrafe ist unmöglich, da unter dem Begriff Ordnungsstrafe Strafarten verschiedener Art zusammengefaßt sind. Eine genaue Abgrenzung des Begriffs „Ordnungsstrafe" ist heute ausgeschlossen. Man könnte die Ordnungsstrafe geradezu als ein „Mädchen für alles" bezeichnen. Denn tatsächlich ist unter diesem Namen vielerlei untergebracht, teils echte Strafen, teils Disziplinarstrafen, teils Zwangsstrafen.

Es seien kurz folgende Beispiele verschiedener Gattungen von Ordnungsstrafen angeführt:

Ordnungsstrafen als:

Kriminelle Strafe: wie z. B. die in §§ 137 Abs. 2, 152, Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1867 oder §§ 377, 378 RAGO. und viele andere in Zoll- und Steuergesetzen vorkommende Ordnungsstrafen.

Disziplinarstrafen vergleiche Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 §§ 84, 91 ; RAGO § 63.

Zwangsstrafe HGB. § 14, 37 Abs. 1, 319 ; BGB. §§ 78, 1788, 1838. FGG. §§ 33, 83, 140, 151.

Strafen für Formaldelikt. Wechselstempelgesetz, Branntweinsteuergesetz.

Ungebühr — Ungehorsamstrafen. GVG. §§ 56, 84, 178, StPO. §§ 51, 70, 77 ZPO. §§ 380, 390, 409.

Dies kommt besonders daher, weil in den verschiedenen Gesetzen das Wort Ordnungsstrafe planlos und wahllos gebraucht wird. Trennen wir diesen Sammelbegriff Ordnungsstrafe in kriminelle Ordnungsstrafen und **nicht**kriminelle Ordnungsstrafen. (Meyer).[21])

Für die kriminelle Ordnungsstrafe gilt die gleiche Behandlung wie für die echte Strafe.

Die nichtkriminellen Ordnungsstrafen sind nun Rechtsnachteile und zwar Sühne für Ungehorsam gegen die Anordnung einer Behörde, gegen einen Amtsbefehl. (Goldschmidt).[22])

Ferner wird diese Ordnungsstrafe definiert als Sühne für die Verletzung reiner Ordnungsvorschriften, als Sühne für Ordnungswidrigkeiten.

Peters [23]) bezeichnet die Ordnungsstrafe als Strafe für Verletzung bloßer Formvorschriften.

Preger [24]) dagegen redet von besonderen Rechtsschutzsphären, die durch die Ordnungsstrafen geschützt werden sollen, indem er

[21]) Meyer: In von Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungs-Rechts, Bd. II unter „Ordnungsstr.".

[22]) Goldschmidt „Rechtsgültigkeit des Zwangsgeldes" in PVO. nach dem preuß. Pol.-Verw.-Gesetz 1931 (Zeitschrift für Strafrechtsw.), Bd. 52, S. 511.

[23]) Peters „Gebührenpflichtige Verwarnung an Stelle von polizeilicher Strafverfügung", „Die Polizei", 1926 und 1927, S. 715 fg.

[24]) Preger „Ordnungsstrafe im Reichsrecht", Archiv für öffentliches Recht, Bd. 7, S. 365.

die Ordnungsstrafe in diesem Zusammenhang in die Kategorie der autonomen Strafe eingliedert.

Von einer genauen Abgrenzung der Ordnungstrafen muß an dieser Stelle abgesehen werden, da sich eine genaue Scheidung wegen der verschiedenartigen Rechtsnatur dieser Ordnungsstrafen nicht durchführen läßt. Es kann auch gesagt werden, daß die Ordnungsstrafen im heutigen Rechtssystem noch keine selbständige Stellung einnehmen.

bb) Ob die gebührenpflichtige Verwarnung unter diese Gattung von Strafe fällt, kann daher auch ohne weiteres nicht generell beantwortet werden.

Soweit die Ordnungsstrafe als kriminelle Strafe angesehen werden kann, sich von dieser also nur quantitativ unterscheidet, könnte die gebührenpflichtige Verwarnung auch als Ordnungsstrafe bezeichnet werden. Goldschmidt [25]) hat auch gerade für solche Fälle den Versuch gemacht, eine Trennung zwischen krimineller Strafe und Ordnungsstrafe unter dem Gesichtspunkt einer quantitativen Abtrennung, oder auch qualitativer Scheidung nach dem Gesichtspunkt von Rechtswidrigkeit und Ordnungswidrigkeit vorgeschlagen. Das heutige Recht kennt diese Trennung noch nicht. Am Schluß dieser Arbeit werde ich noch darauf zurückkommen.

Unter die anderen Kategorien von Ordnungsstrafen, wie sie Peters oder Preger in obengenanntem Sinne erwähnen, fällt die gebührenpflichtige Verwarnung nicht. Sie wird nicht für Verletzung einer bloßen Formvorschrift verhängt, denn die Polizeiverordnungen haben materiellen Rechtsinhalt, noch dient die gebührenpflichtige Verwarnung dem Schutz besonderer Rechtssphären.

C. Ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine Strafe, die in einer Art Submissionsverfahren wie in Sachsen verhängt wird.

Ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine Art Unterwerfungs- oder Submissionsverfahren, wie in Sachsen, d. h. liegt in der sofortigen Bezahlung der Gebühr ein Verzicht des Täters auf weitere Förmlichkeiten des Verfahrens und auf Rechtsmittel? Die Wirkung des Verwarnungsverfahrens ist zwar ähnlich wie beim Submissionsverfahren. Jedoch kommt ein Verzicht auf Rechtsmittel bei der gebührenpflichtigen Verwarnung gar nicht zur Erwähnung, und die ganze Form des Verwarnungsverfahrens müßte konstruktiv zu weit ausgedacht werden, um dieses mit dem Submissionsverfahren zusammenzubringen. Während in Sachsen der Betroffene wenigstens auf die Möglichkeiten seines Rechtes hingewiesen wird, fehlt bei der gebührenpflichtigen Verwarnung dieser Hinweis vollkommen. Auch in ihrer Wirkungstendenz fehlt jeder Zusammenhang mit dem eigentlichen, gesetzlich geregelten Strafverfahren. Meines Erachtens ist es auch zwecklos, eine Untersuchung in dieser Richtung weiter zu verfolgen, da von vornherein festgestellt wer-

[25]) Goldschmidt „Strafrechtsreform", J. W. 1926, S. 2719.

den muß, daß auch das Submissionsverfahren in seiner derzeitigen Form rechtlich unhaltbar ist. (Anmerk. [26]), Jellineck).[27]) Denn eine solche Regelung wie in Sachsen könnte nur der Reichsgesetzgeber anordnen; das Land ist an die Vorschriften der Strafprozeßordnung gebunden, müßte also die Anrufung der ordentlichen Gerichte **stets** zulassen. Ein Verzicht auf Rechtsmittel ist im voraus **unmöglich**. (Jellineck).[27]) Denn auf solche Rechte, die erst in der Zukunft entstehen, also dem Betroffenen noch gar nicht zustehen, kann dieser auch nicht schon von vornherein verzichten. (Jellineck).[27]) Hierin soll besonders ein Schutz derjenigen gesehen werden, welche durch die Ergreifung auf frischer Tat erschrocken und kleinmütig werden. Denn der freche oder rechthaberische Mensch würde in solchen Fällen den Vorteil haben, daß er sich auf die plötzliche Einwirkung des Polizeibeamten nicht einläßt, und somit vor dem schüchternen dadurch einen Vorteil behält, daß ihm die Rechtsmittel der Strafprozeßordnung § 413 bleiben. Diese rasche Abwicklung beim Submissionsverfahren will gerade die Strafprozeßordnung vermeiden; auch Kern spricht in seiner Schrift: „Die beschleunigte Aburteilung der kleinen Kriminalität" 1922 von einer Ueberrumpelungsgefahr des Betroffenen, der keine Zeit habe, sich zu besinnen, ob er die Strafe annehmen wolle oder nicht.

D. Ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe in einem besonderen Verfahren?

Es wäre noch zu prüfen, ob die gebührenpflichtige Verwarnung die Verhängung einer echten Strafe in einem **besonderen** Verfahren ist, das noch eine andere Regelung als das Submissionsverfahren gefunden hat. Die Prüfung einer solchen Konstruktion führt ebenfalls zu verneinender Antwort. Wenn nämlich die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe ist, von welcher Voraussetzung obige Konstruktion ausgeht, dann kann das Verfahren, das zur Verhängung dieser Strafe führt, nur ein Strafverfahren sein. Eine andere Art von Verfahren, ein besonders aufgebautes Verfahren, das nicht als Strafverfahren angesehen werden müßte, ist daher undenkbar. Das ganze Verwarnungsverfahren ist daher notwendigerweise, da es eine echte Strafe zum Gegenstand seines Inhalts hat, ein Strafverfahren. Als Strafverfahren unterliegt es den Vorschriften der Strafprozeßordnung, und kann von dieser nicht durch die Konstruktion mit einem besonderen Verfahren losgelöst werden.

E. Verwaltungsrechtliche Maßnahme.

Die obige Frage lautete: Ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine Strafe?

---

[26]) Gleicher Ansicht: Amtl. Entwurf und Einführungsgesetz zum allgemeinen deutschen Strafrecht und zum Strafvollzug 1929/31 in Begründung zu § 418 a StPO.

[27]) Jellinek „Verwaltungsrecht 1931", S. 347.

Gegenüber der Betrachtung des Verwarnungsverfahrens unter dieser Perspektive stelle ich nun die weitere Untersuchung dahin an, ob die gebührenpflichtige Verwarnung nicht besser von rein verwaltungsrechtlicher Seite betrachtet und gerechtfertigt werden kann. Diese rein verwaltungsrechtliche Beleuchtung der gebührenpflichtigen Verwarnung wird uns besonders bei der Frage der Gebührenerhebung Schwierigkeiten bereiten.

a) Der Polizei wie auch der Verwaltung im allgemeinen ist es unbenommen, verschiedentliche Arten von Maßnahmen innerhalb ihrer Zuständigkeit zu treffen, die mit dem Zweck des Verwarnungsverfahrens sich vollkommen vereinbaren lassen: bei denen aber stets die Frage nach der Zulässigkeit und Gesetzmäßigkeit einer Gebührenerhebung stark in Zweifel gezogen werden kann.

Bevor ich von der Betrachtung von der rein strafrechtlichen Seite aus abweiche, muß gesagt werden, daß eine scharfe Trennung von Strafrecht und Verwaltungsrecht im Zusammenhang dieser Untersuchung sich nicht rein durchführen läßt. Denn der Verwaltung sind gewisse Befugnisse eingeräumt, innerhalb derer es ihr überlassen wird, Strafsachen in eigener Zuständigkeit zu regeln. Es sind dies die Bestimmungen in der STPO., dem Strafrecht und deren Nebengesetze, welche die Zulässigkeit der Polizeistrafverfahren aussprechen und behandeln.

Abgesehen von diesen Strafverfahren gibt es in der Verwaltung noch viele Möglichkeiten, nach welchen die gebührenpflichtige Verwarnung in rein verwaltungsrechtlichem Sinne beurteilt werden kann.

b) So könnte als Grenzfall von Straf- und Verwaltungsrecht — mit Korsch in seinem Gutachten über die gebührenpflichtige Verwarnung — in der gebührenpflichtigen Verwarnung **eine Ermessenshandlung der Verwaltungsbehörde innerhalb eines eingeleiteten Strafverfahrens** erblickt werden. Denn sagen wir, die Voraussetzungen für ein polizeiliches Strafverfahren seien gegeben, dann wäre es durchaus denkbar, daß die Polizei berechtigt ist, das Verfahren nach ihrem Ermessen und nach den gesetzlichen Ermächtigungen zu regeln. Diese Ermessenshandlung könnte z. B. als ein Einstellungsbeschluß der Polizeibehörde gedacht werden. Sie würde sich innerhalb des Strafverfahrens in der Aufforderung an den Beschuldigten, sich in Zukunft dem Gesetz entsprechend zu verhalten, erschöpfen. Ein besonderes Strafverfügungsverfahren brauchte nicht durchgeführt werden, da das Verfahren sich durch diese Aufforderung erledigen würde. Der formelle Einstellungsbeschluß, der in einem eingeleiteten Verfahren ergehen müßte, könnte in dem Registraturbeschluß gefunden werden. Ist das Verfahren auf diese Weise beendigt worden, dann entscheidet über die Kostenfrage § 129 des bad. Einführungsgesetzes zu den Reichsjustizgesetzen vom 3. März 1879, § 12 Abs. 2 der Verordnung über das Polizeistrafverfahren vom 11. September 1879 in Verbindung

mit § 467 STPO. Hiernach hat die Kosten des Verfahrens die Staatskasse zu tragen. Stellt sich also die Gebühr nicht als eine Strafe dar, dann könnte sie nur als Kosten des Verfahrens gedacht werden. Als Kosten dürfte sie aber nicht dem Betroffenen aufgebürdet werden, insoweit wäre also die Gebühr, bezw. die Kosten, vom Betroffenen ungerechtfertigt gefordert. Auch Löwe-Rosenberg[28]) ist der Auffassung, daß bei Einstellung eines Strafverfahrens die Kosten dieses Verfahrens nicht der Beschuldigte zu tragen habe (herrschende Ansicht).

Diese rechtliche Zusammenreimung der Gebühr mit einer verwaltungsrechtlichen Ermessenshandlung innerhalb eines eingeleiteten Strafverfahrens führt also auch nicht zu einer Rechtfertigung der gebührenpflichtigen Verwarnung. Betrachten wir die gebührenpflichtige Verwarnung nun weiter als eine Verfügung nach § 30 bad. Polizeistrafgesetzbuch.

c) Hierzu schreibt Straub:[29])

„Die gebührenpflichtige Verwarnung tritt nicht in unerlaubte Konkurrenz zum Straf- und Strafprozeßrecht. Sie geht vielmehr ihren eigenen Weg in Erfüllung der ihr durch den § 30 bad. Pol.-Strafgesetzbuch vorgeschriebenen selbständigen Aufgabe, auch unabhängig von der strafgerichtlichen Verfolgung, rechts- und ordnungswidriger Zustände innerhalb ihrer Zuständigkeit zu beseitigen und deren Entstehung und Fortsetzung zu verhindern."

Korsch a. a. O. konstruiert folgendermaßen:

Nach § 30 bad. Polizeistrafgesetzbuch könnte sich die gebührenpflichtige Verwarnung als ein Polizeibefehl offenbaren, dem noch eine entsprechende materiellrechtliche Strafbestimmung angeschlossen ist. Die Polizei verbietet hierdurch eine Wiederholung der Ordnungs- oder Gesetzwidrigkeit und gebietet für künftige Zeiten die Beachtung der Rechtsordnung. Ein ordnungswidriger Zustand würde somit dadurch beseitigt, daß seine Wiederholung durch entsprechende Verwarnung des Beschuldigten für die Zukunft verboten wird. Durch die Verbindung mit der materiellrechtlichen Strafbestimmung wird ein erheblicher Druck auf den Betroffenen ausgeübt, jedoch noch keine Strafe auferlegt, da diese ja vor einer vorhergehenden Androhung nicht verhängt werden dürfte.

Wie würde sich zu dieser Konstruktion die Gebühr verhalten? Nach Korsch entscheidet die Kostenfrage für eine Verfügung wie oben § 30 Abs. 4 bad. Polizeistrafgesetzbuch. Der Beschuldigte oder besser der Getroffene hat danach nur den Ersatz der tatsächlich entstandenen Kosten zu tragen, die durch das Eingreifen der Behörde entstanden sind, und zwar nur die Kosten, die zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes verursacht wurden. Zu

[28]) Löbe-Rosenberg: Kommentar zur Strafprozeßordnung 31, 18. Auflage, S. 1034.

[29]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für bad. Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege, 1929, S. 99 fg.

diesen Kosten gehören jedoch nur die tatsächlichen Unkosten wie Schreibgebühr, Ganggebühr, Porto usw. Dazu dürfen nicht die Kosten gezählt werden, die durch die Feststellung des ordnungswidrigen Zustandes entstanden sind. Bei der gebührenpflichtigen Verwarnung, wie sie hier gebraucht wird, handelt es sich aber lediglich um die Beseitigung einer Ordnungswidrigkeit, also dürften die Kosten nicht höher sein als die **tatsächlichen** Auslagen bei der Behörde. Diese Grenzen sind aber weit überschritten, und es geht aus dieser Erklärung nicht hervor, nach welchen Gesichtspunkten die Gebührensätze von RM. 1.—, RM. 2.— und RM. 3.— festgestellt wurden.

Es läßt sich also auch bei § 30 bad. Polizeistrafgesetzbuch die Gebühr für die Verwarnung nicht unterbringen.

d) Zu keinem besseren Ergebnis komme ich mit der Darstellung der gebührenpflichtigen Verwarnung als **ein verwaltungsrechtliches Zwangs- oder Beugemittel.**

Als solches müßte die gebührenpflichtige Verwarnung ähnlich wie bei der Zwangsstrafe eine besondere Androhung im Einzelfall zur Voraussetzung haben. Für diese Untersuchung, ob die gebührenpflichtige Verwarnung ein rein verwaltungsrechtliches Zwangs- oder Beugemittel ist, kann ich auf meine obigen Ausführungen über die Zwangsstrafe im wesentlichen verweisen, da ja die Zwangsstrafe auch selbst eine Verwaltungsmaßnahme ist.

e) In dem Rahmen der verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten könnte es sich bei der gebührenpflichtigen Verwarnung vielleicht noch um eine rein verwaltungsrechtliche Entscheidung handeln, auf Grund deren die Kostenfrage, d. h. die Gebührenfrage nach § 15 der Verfahrensordnung sich beantworten ließe. Als eine solche Entscheidung wäre die Verwarnung wohl denkbar.

Die Gebühr könnte dann vielleicht wieder als Kosten für das Verfahren angesehen werden. Nach § 15 der Verfahrensordnung hätte derjenige die Kosten zu tragen, der das Verfahren veranlaßt hat. Unter „veranlassen" kann jede Handlung eines Menschen oder überhaupt jedes Ereignis verstanden werden, in welchem die Verwaltungsbehörde einen Grund zum Einschreiten erblicken muß.

Dieser Grund braucht also **nicht** auf einem subjektiven Willen einer bestimmten Person zurückgeführt werden; z. B. wenn ein Radfahrer durch Fahren ohne Licht sich eine Verletzung der Straßenverkehrsordnung zuschulden kommen läßt und hierbei von der Polizei betreten wird, so veranlaßt er die Polizeibehörde zu einer Amtshandlung. Also das Veranlassen besteht nicht etwa nur in der Stellung eines Antrages.

Das Verfahren, das dann einsetzt in Form der Erteilung einer gebührenpflichtigen Verwarnung kann als ein sehr kurzes Verfahren angesehen werden. Täter und Polizeibeamte verhandeln miteinander, auf Grund dieser mündlichen Verhandlung ergeht dann die Entscheidung des Polizeibeamten: die gebührenpflichtige Ver-

warnung. Für diese Entscheidung regelt § 15 der Verfahrensordnung die Kostenfrage.

Die Bemessung der für dieses Verfahren beanspruchten Kosten bildet nun wieder ein Problem für sich. Worauf beruht die verschieden gehaltene Festsetzung für einzelne Uebertretungen? Unter welchem Gesichtspunkt wird eine Abstufung von RM. 3.— bis RM. 1.— vorgenommen? Hier würde erkennbar, daß die Gebührensätze nach strafrechtlichen Gesichtspunkten festgesetzt wurden, ob es sich mit den Grundsätzen des Kostenwesens vereinbaren läßt, muß stark bezweifelt, ja sogar verneint werden. Aus dem Wesen der Gebühr muß entnommen werden, daß die Verwaltungsbehörde bei der Gebührenerhebung nach gebührenrechtlichen Grundsätzen d. h. nach der Frage der tatsächilch entstandenen Auslagen entscheiden werde. Ist dies nicht der Fall, so kann nicht mehr von einer Gebühr die Rede sein, sondern man denkt unwillkürlich an Strafe. (Anderer Ansicht Straub [30])

Der Zusammenhang der gebührenpflichtigen Verwarnung mit der Konstruktion einer verwaltungsrechtlichen Entscheidung befriedigt daher nicht und muß abgelehnt werden. Erstens wäre die juristische Konstruktionsmöglichkeit zu überspannt und dem Wesensinhalt des Ministerialerlasses zu fernliegend, wenn man diese gebührenpflichtige Verwarnung zu einem verwaltungsrechtlichen Entscheidungsverfahren aufbauschen wollte. Zweitens würde es dem heutigen Rechtsempfinden und dem Stande unserer heutigen Gesetzgebung zuwiderlaufen, wenn einem Polizeibeamten im Außendienst überhaupt eine solche Entscheidung überlassen würde. Es wäre dies eine ganz neue Regelung für die kleine Kriminalität, die in ihrem Wesen tatsächlich einem Strafverfahren gleichkommt. Hierbei geht es aber nicht an und ist es mit dem Grundsatz des heutigen Strafrechts unvereinbar, daß dieser Polizeibeamte, der hierbei die richterliche Tätigkeit ausübt, zugleich als Antragssteller, Richter und Vollzugsbeamte in demselben Verfahren tätig ist. Ueber diese Unzulänglichkeit darf durch formaljuristische Denkart nicht hinweggegangen werden. Diese Konstruktion für die gebührenpflichtige Verwarnung ist abzulehnen.

f) Als letzte Möglichkeit, auf verwaltungsrechtlichem Gebiet die gebührenpflichtige Verwarnung zu rechtfertigen, bleibt nun noch übrig, sie als ein reines verwaltungsrechtliches Mittel, als **ureigenes Mittel der verwaltungsrechtlichen Präventivmaßnahmen** in Form einer Aufklärung, Belehrung, Beratung oder Ermahnung darzustellen. (Straub [31]), Reich [32]), Schäfer).[33]) In diesem Sinne hat die Verwarnung nicht nur außerhalb der Rechtssphäre, son-

[30]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für bad. Verwaltungs- und Verwaltungsrechtpflege, 1927, S. 112.
[31]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für bad. Verwaltungs- und Verwaltungsrechtpflege, 1929, S. 99 fg.
[32]) Reich „Gebührenpflichtige Verwarnung", Pol. 1927, S. 121 fg.
[33]) Schäfer „Pol. Strafverfügung nach preuß. Pol.-Verw.-Gesetz", Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft, Bd. 51, S. 957.

dern auch innerhalb dieser Rechtssphäre nach der Ansicht von Straub weitreichende Eigenexistenz.

In dem Jugendgerichtgesetz (§ 7) finden wir den Ausdruck Verwarnung. Dieser tritt in schroffen Gegensatz zu der echten Strafe und ist nach herrschender Meinung, wie auch aus § 7 selbst hervorgeht, keine Strafe, sondern lediglich eine Erziehungsmaßregel. Aus diesem § 7 JGG. wird vielfach die Folgerung gezogen, daß die gebührenpflichtige Verwarnung als Erziehungsmaßregel zu werten sei.

Diese Verwarnung hat aber mit der gebührenpflichtigen Verwarnung nichts gemeinsam. Denn wollte man im Verwarnungsverfahren die Verwarnung als solche als eine Erziehungsmaßregel hinnehmen, so wäre hiergegen nichts einzuwenden, aber die Frage nach der Rechtfertigung für die erhobene Gebühr ist damit wieder nicht beantwortet. Mit § 7 JGG. kommen wir also nicht zum Ziele.

Bei der Betrachtung der gebührenpflichtigen Verwarnung als eine rein verwaltungsrechtliche Belehrung, Aufklärung, Ermahnung spielt die Gebührenfrage wieder eine erhebliche Rolle, die es erforderlich macht, im folgenden auf die rechtliche Behandlung der Gebühr im Verwaltungsrecht näher einzugehen.

F. Selbständige Untersuchung der Gebühr bei der gebührenpflichtigen Verwarnung.

Begriff:

a) Die Gebühr ist eine öffentlich-rechtliche Gegenleistung für eine **besondere** Inanspruchnahme der Verwaltung. (Jellinek).[34])

Sie ist eine Form der öffentlich-rechtlichen Abgabe. Ihr Begriff baut sich auf dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung in qualitativer und quantitativer Hinsicht auf. Die Verwaltung ist bestrebt, mit der Gebührenerhebung ihr eigens entstandene Auslagen und Unkosten zu decken. Demnach soll die Gebühr nicht **mehr** für die Verwaltung abwerfen, also nicht höher bemessen sein, als zur Erfüllung dieser Erfordernisse notwendig ist. Wenn die Gebühr eine Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung statuiert, kann sie nur von dem erhoben werden, der die Verwaltung zu einer Tätigkeit **besonders** veranlaßt. Diese Inanspruchnahme darf nun aber nicht mit dem Wort „veranlassen" in § 15 Verfahrensordnung in so weiter Bedeutung gebraucht werden, sondern es muß sich hier ein subjektiver Wille der Gebührenzahlenden Person auf die besondere Inanspruchnahme der Verwaltungsbehörde richten.

Jellinek sagt richtig: „In Anspruch nimmt die Verwaltung der, welcher die Behörde in Bewegung setzt, oder wer von der Verwaltungseinrichtung Gebrauch macht."

[34]) Jellinek „Verwaltungsrecht 1931", S. 387.

Bei der gebührenpflichtigen Verwarnung aber fehlt ein solcher subjektiver Wille, die Verwaltung in Anspruch zu nehmen, sondern die Behörde greift von Amts wegen ein.

Ferner ist bei der gebührenpflichtigen Verwarnung von dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung, der bei der Gebühr von wesentlicher Bedeutung ist, nichts zu bemerken. Wo wäre die Gegenleistung der Verwaltung zu suchen? Worauf würde sich wiederum die Abstufung von RM. 3.— bis RM. 1.— begründen lassen. Die Verwaltungsbehörde hat doch bestimmt den gleichen Kostenaufwand bei einer Uebertretung durch einen Radfahrer, von dem RM. 1.— erhoben wird, als von einem Motorradfahrer, von dem RM. 2.— oder RM. 3.— erhoben werden. Hier fehlt, wie ich oben schon andeutete, die Veranlagung des Gebührensatzes nach gebührenrechtlichen Grundsätzen, wonach nach der Leistung der Verwaltungsbehörde und nach dem entstehenden Kostenaufwand die Gebühr festzusetzen wäre.

Bei der gebührenpflichtigen Verwarnung kann die Bemessung nur nach den strafrechtlichen Grundsätzen geschehen sein, sodaß man hier schon zwangsläufig auf den Gedanken gebracht wird, daß es sich hier nicht bloß um eine Gebührenforderung, sondern schon mehr um eine Strafe handelt. Der Zweck, den die Gebühr gewöhnlich verfolgt, liegt, wie schon gesagt, in der Kostendeckung. Bei der gebührenpflichtigen Verwarnung geht der Zweck u. a. auch dahin, der Verwarnung als solcher durch eine Verbindung mit einer Gebühr nachdrücklichere Beachtung zu verschaffen. (Graß).[35]) Dieser Zweck darf aber bei rein gebührenrechtlichen Erwägungen nicht verfolgt werden.

Interessant ist auch die Art und Weise der Beitreibung der Gebühr im Verwarnungsverfahren. Nach Gebührenrecht müßte die Gebühr im Verwaltungszwangsverfahren zwangsweise beigetrieben werden, wenn der Schuldner nicht freiwillig zahlt. Im Verwarnungsverfahren dagegen wird bestimmt, daß von der gebührenpflichtigen Verwarnung Abstand genommen werden soll, wenn der Betroffene nicht freiwillig zahlt. In einem solchen Falle soll dann Strafanzeige in üblicher Form erstattet werden. Hier greift also das Verwarnungsverfahren in das Strafverfahren über, und es tritt deutlich zutage, wie wenig die gebührenpflichtige Verwarnung mit dem Gebührenrecht zu tun haben will.

Rechtliche Zulässigkeit.

b) Es muß daher Straub [36]), sowie allen, die in der gebührenpflichtigen Verwarnung ein dem Verwaltungsrecht eigentümliches Präventivmittel sehen wollen, für welches eine dem Gebührengesetz entsprechende Gebühr selbständig erhoben werden darf, entgegengetreten werden. Schon nach § 14 Ziffer 11 des badischen Verwal-

[36]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für bad. Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege, 1929, S. 94 fg.
[35]) Graß „Gebührenpflichtige Verwarnung nach bayerischem Recht", „Die Polizei", 1929, S. 682 fg.

Sportel erhoben werden, da die Verwaltungsbehörde im öffentlichen Interesse und von Amts wegen eingreift.

Straub sucht diese Bedenken dadurch zu beseitigen, daß er behauptet, die Verwaltungsbehörde würde ebensogut das Interesse des Betroffenen wie der Allgemeinheit schützen, und es komme daher § 14 Ziffer 11 Verwaltungs-Gebührengesetz nicht zur Anwendung. Dieser Ausführung kann ich mich nicht anschließen.

Wenn gerade kraft Gesetzes die Gebührenerhebung bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses für das Einschreiten der Verwaltung ausgeschlossen wird, so kann man diese Bestimmung nicht so drehen, daß man sagt: der Betroffene gehört zur Allgemeinheit, also liegt es auch in seinem höchstpersönlichen Interesse, daß die Verwaltungsbehörde einschreitet, also liegt ein öffentliches Interesse nicht mehr vor, sondern vor allem das persönliche Interesse eines einzelnen, also ist § 14 Ziffer 11 nicht anwendbar. Für die Frage nach dem öffentlichen Interesse im Sinne dieser Bestimmung ist vielmehr die gesetzliche Grundlage maßgebend, auf Grund welcher die Verwaltungsbehörde einzuschreiten berechtigt ist, ohne Rücksicht auf die dann später vorkommenden praktischen Einzelfälle. Die Gebührenerhebung entbehrt also der gesetzlichen Grundlage.

Rechtsmittel.

c) Im Zusammenhang mit der gebührenrechtlichen Untersuchung ist auch noch die Frage nach den gegebenen Rechtsmitteln bei der gebührenpflichtigen Verwarnung von Bedeutung. Hier ist Straub darin zuzustimmen, daß, wenn die gebührenpflichtige Verwarnung als Belehrung, Ermahnung, Erziehungsmaßregel usw. angesehen wird, dem Täter durch die rein präventive Polizeimaßnahme kein Recht verletzt wird. Insoweit bedarf es gegen die Verwarnung als solches keines Rechtsmittels.

Anders verhält es sich bei der Gebührenforderung, die mit der Verwarnung zusammenfällt. Diese ist schon ein Eingriff in die Vermögensrechte des Betroffenen. Hierfür hat auch das Verwaltungsrecht in § 21 Verwaltungs-Gebührengesetz die formelle Beschwerde an den Landeskommissär oder die Klage beim Verwaltungsgerichtshof vorgesehen. Diese Rechtsmittelentscheidung, die durch das Rechtsmittel herbeigeführt wird, ist aber dann eine reine Kostenentscheidung.

Also wäre gegen die gebührenpflichtige Verwarnung lediglich eine Nachprüfung in gebühren-rechtlichem Sinne, über den Kostenpunkt, möglich. Durch diese Konstruktion kommen wir wiederum mitten in die zwiespältige Regelung der gebührenpflichtigen Verwarnung. Legt der Täter obiges Rechtsmittel ein, dann ergeht eine reine verwaltungsrechtliche Entscheidung lediglich über den Kotungs-Gebührengesetzes dürfte für eine solche Maßnahme keine stenpunkt, aber nicht über die Rechtmäßigkeit oder Zulässigkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung als solche. Legt der Täter

kein Rechtsmittel ein, bezahlt aber die gebührenpflichtige Verwarnung nicht, dann soll Strafanzeige erfolgen und das Verfahren seinen Verlauf nach strafrechtlichen Grundsätzen nach § 413 StPO. nehmen.

Da die letzte Möglichkeit durch den Erlaß des badischen Innenministers besonders ausgesprochen wurde, liegt die Vermutung sehr nahe, daß der Verwaltungsbehörde bei Einführung der gebührenpflichtigen Verwarnung die strafrechtliche Bedeutung derselben mehr vorschwebte, als die rein verwaltungsrechtliche Regelung. Das gleiche Motiv wie bei der Festsetzung der Gebührensätze.

Die gebührenpflichtige Verwarnung läßt sich daher m. E. nicht mit der rein verwaltungs-rechtlichen Maßnahme, für welche nach Gebührenrecht eine Gebühr erhoben wird, vereinbaren, sondern der Mangel einer besonderen Inanspruchnahme der Polizeibehörde, wie auch der Mangel des Grundsatzes der Aequivalenz von Leistung und Gegenleistung weist uns von dieser Konstruktion ab. Wenn Straub a. a. O. sagt, die Betrachtung der gebührenpflichtigen Verwarnung und die Behandlung des ganzen Problems beruhe zu sehr auf strafrechtlicher Grundlage, so muß hiergegen aus obigen Gründen von der verwaltungsrechtlichen Betrachtung Abstand genommen und der **tatsächlichen Auswirkung** der gebührenpflichtigen Verwarnung mehr Rechnung tragend zum Strafrecht zurückgekehrt werden.

Auch Straub[37]) legt selbst seiner Arbeit nicht die von ihm geforderte Objektivität zu Grunde, wenn er selbst den Satz aufstellt, daß die Polizei ihren eigenen Lebenskreis habe, und daß sie von Strafrechtsprinzipien völlig unabhängig sei. Die gebührenpflichtige Verwarnung sei eine Einrichtung der Polizeibehörde und müsse daher lediglich nach polizei-rechtlichen Grundsätzen behandelt werden.

Aber für die Frage, ob die gebührenpflichtige Verwarnung eine Strafe sei oder eine verwaltungsrechtliche Maßnahme, darf man weder reines verwaltungsrechtliches, noch reines strafrechtliches Denken zugrunde legen, sondern man muß objektiv die Frage nach der Wirkung der gebührenpflichtigen Verwarnung auf den Betroffenen prüfen und zu beantworten suchen.

G. Eventuelle Einführung eines neuen Begriffes in das Verwaltungsrecht.

Bei der Suche nach einer Rechtfertigung der gebührenpflichtigen Verwarnung könnte man in dieser letzten Endes noch die Einführung eines ganz neuen Begriffes in das Verwaltungsrecht sehen, der mit der Strafe, mit Strafrecht überhaupt nichts zu tun hat. Diese Einführung könnte aber nur durch ein Reichsgesetz geschehen, andernfalls die Rechtseinheit im Reichsrecht bald ver-

[37]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für bad. Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege, 1929, S. 94 fg.

loren gehen könnte. Es könnte sich, wie Graß[35]) meint, höchstens um einen Versuch handeln, den Zuwiderhandlungen gegen Polizeiverordnungen nach Möglichkeit rein verwaltungsrechtlich beizukommen. Da wir aber das Verwarnungsverfahren in seiner heutigen Form nur nach der Wirkung auf den Verwarnten beurteilen können, und diese Wirkung eben einer Strafe gleichkommt, nützt uns die Konstruktion eines neuen verwaltungsrechtlichen Mittels ohne reichsgesetzliche Grundlage nichts. Diese Ansicht grenzt nahe an das Problem der Schaffung eines besonderen Verwaltungsstrafrechts. Nach der Ansicht von Graß würde das aber die Autorität der Verwaltung auf Kosten der Autorität der Justiz erheblich verstärken.

H. Endergebnis der Untersuchung der Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung.

Allgemeines.

a) Die oben angestellten Untersuchungen haben ergeben, daß unter den aufgezählten Institutionen sowohl im Verwaltungsrecht, als auch auf den an der Grenze liegenden Möglichkeiten zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht eine Unterbringung der gebührenpflichtigen Verwarnung nicht möglich war.

Daraus folgt zwingend, daß die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe ist. Zu gleichem Ergebnis kamen auch Peters, Graß, Kerstiens, Jellinek und Delius; ebenso aus ähnlichen Gründen bei dem preußischen Zwangsgeld das Kammergericht in seiner Entscheidung vom 22. März 1932, Beling, Waldecker, Friedrichs u. a. m. (Anmerk. [38]) f, g.)

Bei der Lösung dieses Problems waren von vornherein zwei Grundsätze im Auge zu behalten:

1. als Beurteilungsgegenstand ist nur allein der betr. Erlaß des Ministeriums zugrunde zu legen, der die gebührenpflichtige Verwarnung eingeführt hat, und
2. bei der Prüfung des Rechtsinhalts einer bestimmten Rechtsfolge darf es nicht ausschlaggebend und allein auf die Bezeichnung dieser Rechtsfolge oder den Namen der eingeführten Einrichtung ankommen, sondern es ist in jedem Einzelfall der wirkliche Wesensinhalt, wie ihn das Gesetz oder hier der Erlaß geschaffen hat, zu erforschen und festzulegen. (Kammergericht).[39])

Also darf man sich bei der gebührenpflichtigen Verwarnung nicht durch deren Namen beeinflussen lassen.

---

[38]) Graß „Gebührenpflichtige Verwarnung nach bayerischem Recht", „Die Polizei", 1929, S. 681 fg.

[39]) Kammergerichtsentscheidung vom 22. März 1932 über die Zulässigkeit des Zwangsgeldes im PVG. JW. 1932, S. 1774.

Anderer Ansicht ist z. B. Schäfer,[40]) der bei dem preußischen Zwangsgeld hierzu betont, das Zwangsgeld sei schon deshalb keine Strafe, weil es sich von dieser schon durch den Namen unterscheidet. Die Bezeichnung einer Rechtsinstitution sei kein sachloses Spiel mit Worten, sondern es sei in dieser Bezeichnung die autoritative Erklärung des Gesetzgebers enthalten, die auf den Rechtscharakter von erheblichem Einfluß sei. Hierzu muß gesagt werden, daß nicht für die Bestimmung der Rechtsnatur der Wille des Gesetzgebers, wie er in dem Gesetz oder in dem Erlaß durch nähere Ausführungen zum Ausdruck kommt, ausschlaggebend sein darf, sondern daß ausschließlich und allein auf die Wirkung der Einrichtung abgehoben werden muß.

b) **Bestandteile der gebührenpflichtigen Verwarnung.**

Die gebührenpflichtige Verwarnung besteht aus zwei Elementen: der **Verwarnung** und der **Gebühr.**

1. Betrachtet man die Verwarnung strafrechtlich, so ist sie zweifellos ein Uebel, wie z. B. die Verwarnung im Jugendgerichtsgesetz § 7, diese ist zwar nur Erziehungsmaßregel, wird aber doch von dem Betroffenen als ein Eingriff in seinen Lebenskreis, in seine Freiheit empfunden werden. M. E. kann man aber mit Straub[41]) die Verwarnung als solche nicht schon als ein **so großes** Uebel auffassen, daß sie von dem Verwarnten als **Strafe** empfunden wird. Straub steht auf dem Standpunkt, daß der Betroffene sich dieses ureigene Hilfsmittel der Verwaltung zu selbständiger Handhabung und zu selbständigem Ausbau für die Verwaltung gefallen lassen muß, und daß aus der Verwarnung allein nicht schon der Strafcharakter der gebührenpflichtigen Verwarnung hergeleitet werden darf.

Die Verwarnung ist, wie Straub ausführt, nach der polizeilichen Grundmaxime des relativ schonendsten Einschreitens das adaequate Einwirkungsmittel gegenüber geringfügigen Polizeiwidrigkeiten. Sie ist der Polizeibehörde im Interesse der Allgemeinheit ein notwendiges Hilfsmittel, das der Verwarnte sich im Interesse der Allgemeinheit gefallen lassen muß, ohne die Verwarnung als Strafe zu empfinden.

2. Für diese Verwarnung wird nun eine Gebühr erhoben. Auch der Anforderung der Gebühr spricht Straub die Eigenschaft einer Strafe ab, ebenso Kerstiens.[42])

Kerstiens führt hierzu aus: Die Frage der Gebühr ist eine Frage für sich. Nach allgemeinen Grundsätzen würde die Erhebung einer Gebühr nicht berechtigt sein. Voraussetzung wäre die Aufnahme einer entsprechenden Tarifstelle in der Verwaltungs-

[40]) Schäfer „Zwangsgeld nach dem preuß. Pol.-Verw.-Gesetz", JRsch. 1931, S. 169.

[41]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für badische Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege, S. 97.

[42]) Kerstiens „Vereinfachung beim Erlaß pol. Strafverfügungen", „Die Polizei", 1928, S. 480 fg.

gebührenordnung. Eine Gebühr könne nicht als unangenehm empfunden werden, da das Wesen der Strafe in der Zufügung eines Uebels zur **repressiven** Ahndung einer asozialen Handlung bestehe, die den Zweck habe, bei der betr. Person spezialpräventiv und beim Publikum generalpräventiv zu wirken. Eine Verwarnung des angedeuteten Inhalts habe aber nur spezialpräventiven Zweck. Die Zufügung eines Uebels sei nicht wesentlich. Die Erhebung einer Gebühr sei rein accessorisch. Sie könne daher auch rechtlich unbedenklich bei der Verwarnung erhoben werden.

Kerstiens übersieht bei dieser Darstellung die eigentliche und tatsächliche Wirkung der gebührenpflichtigen Verwarnung. Die Gebühr von RM. 1.— bis RM. 3.— kann nicht so nebensächlich als accessorische Folge der Verwarnung dargestellt werden, sondern sie wird von dem Betroffenen gerade als das unangenehme Uebel empfunden, neben dem die Verwarnung wenig ins Gewicht fällt.

Straub stellt die Gebührenerhebung als eine selbständige Verwaltungstätigkeit dar, die vom Rechtsgebiet des Strafrechts unabhängig ist. Und dies auch dann, wenn der Gesetzgeber bewußt bei der Gebührenbemessung die Möglichkeit zur Anwendung von Grundsätzen gebe, die sich ebenso im Strafrecht wiederfinden, so sei darin noch keineswegs ein unzulässiger Eingriff in das dem Strafrecht vorbehaltene Gebiet zu erblicken.

Es erscheint also nach Straub[43]) mit dem Begriff der Gebühr vereinbar, wenn bei der Bemessung aus Anlaß einer Präventivmaßnahme irgendwelcher Art Gesichtspunkte eine Rolle spielen, wie Schwere der Anlaß gebenden Ordnungswidrigkeit, Maß des Verschuldens, Wahrscheinlichkeit der Wiederholung usw. Dieser Ansicht von Straub kann nicht beigetreten werden. Erhebt die Verwaltung Gebühren, so hat sie nach gebührenrechtlichen Grundsätzen zu verfahren. Wird aber ein Geldbetrag von der Verwaltung nach rein strafrechtlichen Gesichtspunkten erhoben, dann handelt es sich eben nicht mehr um Gebühr, sondern um Strafe. Es ist m. E. daher ferner auch undenkbar und unzulässig, für die Gebührenbemessung Grundsätze des Strafrechts anzuwenden. Geschieht dies trotzdem, so handelt es sich eben nicht mehr um Gebührenrecht, sondern um Strafrecht, wenn der Gesetzgeber auch durch noch so ausgiebige Ausführungen in dem Erlaß das Verwaltungsrechtliche, den vorbeugenden Charakter der gebührenpflichtigen Verwarnung betont. Es würde allen rechtlichen Konstruktionen spotten, wollte man die Rechtsnatur einer Rechtsinstitution nur nach deren Namen oder ihrer Beschreibung, aber nicht nach ihrer Wirkung beurteilen.

Auch Leiber[44]) empfindet es naturgemäß als Strafe, wenn z. B. für die Anordnung gemäß § 30 des badischen Polizeistraf-

[43]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für bad. Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege, S. 99.

[44]) Leiber „Gesetzliche Schranken für Anwendbarkeit" des § 30 des bad. Polizeistrafgesetzbuches.

gesetzbuches auf Grund des Verwaltungsgebührengesetzes eine Gebühr erhoben wird, die von dem, der die Gebühr zu entrichten hat, als besonderes Uebel, als Strafe empfunden wird. Er empfindet dies daher im Gegensatz zu Straub als eine unerlaubte Konkurrenz mit dem Strafrecht.

3. Straub führt weiter aus, daß bei der **Kombination** von Gebühr und Verwarnung unter Betonung der verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkte, der gebührenpflichtigen Verwarnung jeder Strafcharakter abgesprochen werden muß. Dieses Ergebnis ist nicht richtig.

c) **Die gebührenpflichtige Verwarnung als echte Strafe.**

1. Es ist zugegeben, daß aus obigen Gründen in der Verwarnung als solcher noch keine Strafe erblickt werden kann. Das Uebel im strafrechtlichen Sinn liegt aber hauptsächlich in der Gebühr. Die Gebührenerhebung läßt auch am deutlichsten erkennen, daß der Gesetzgeber nicht nur allein an die Vorbeugung, welche die gebührenpflichtige Verwarnung bezwecken soll, gedacht hat, sondern in erster Linie die leichten Bagatellsachen von der Strafjustiz losgelöst behandeln wollte.

Eine Gebühr wird erhoben, um der Verwaltung die Kosten wiederzuerstatten. Eine Bestrafung erfolgt, um den Verstoß gegen eine Rechtsnorm zu sühnen und ferner durch diese Sühne, den Täter von weiterer Begehung dieser Rechtswidrigkeit abzuhalten. Die Gebühr bei der Verwarnung wird nun sicherlich nicht deshalb erhoben, um die Kosten dem Staat wiederzubringen, als äquivalente Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Verwaltungsbehörde; sondern sie wird bemessen nach der Qualifikation der Uebertretung, nach Maß des Verschuldens des Täters oder nach dem Schutzbedürfnis der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als Vergeltung für diese Uebertretung. In ihrer Wirkung stellt also die Gebühr nichts anderes dar als ein Uebel im strafrechtlichen Sinne, welchem ein falscher Name in dem beschriebenen Verwarnungsverfahren der betreffenden Länder gegeben wurde.

2. Grund der gebührenpflichtigen Verwarnung ist die Uebertretung, Zweck der gebührenpflichtigen Verwarnung ist die Sühne.

Als Hauptzweck gilt der Sühnezweck. Der Staatsgerichtshof hat bei der Prüfung der preußischen Zwangsstrafe besonders auf dieses Begriffselement der Strafe auf den **Strafzweck** abgehoben. Er führt hierzu aus: „Soweit den Ländern es unbenommen ist, die Polizeistrafsachen in eigener Zuständigkeit zu regeln, können sie Zuwiderhandlungen gegen Polizeiverordnungen mit repressiven Maßnahmen (insbesondere kriminelle Strafe) bedrohen oder nicht." Das preußische Ministerium wollte nun offensichtlich die repressiven Maßnahmen durch Zwangsmaßnahmen ersetzen, durch Zwangsgeld, um die Befolgung der Polizeiverfügungen durchzusetzen. Mit dem Wesen der kriminellen Strafe ist der verfolgte Zweck eng verbunden. Der Zweck der Strafe ist hauptsächlich Sühne; er ist aber

nicht mehr so einheitlich, sondern kann mit Abschreckungs-, Besserungs- und Sicherungszweck verbunden werden. Sühnezweck ist aber immer noch ein wesentlicher Teil. Er darf daher nicht außer Acht gelassen werden, RG. 58, 109. Wenn aber das Landesgesetz den zuständigen Stellen untersagt, den Sühnegedanken bei der Festsetzung bestimmter Nachteile zu berücksichtigen, sondern nur die für **die Zukunft wichtigen** Maßnahmen zu treffen, so folgert **daraus,** daß diese Maßnahme keine kriminelle Strafe ist im Sinne des Strafgesetzbuches.

Insoweit kann den Ausführungen des Staatsgerichtshofes gefolgt werden, als sie die Zuständigkeiten und Möglichkeiten der Regelung der Polizeistrafsachen und den Zweck der Strafe als Hauptelement hervorheben. Es sei auch zugegeben, daß der Landesgesetzgeber durch Verfolgung eines bestimmten Zweckes eine Maßnahme als Strafe oder sonstige verwaltungsrechtliche Institution ausbauen kann. Ausschlaggebend ist aber hierbei, ob der Zweck nur ausgesprochen oder auch wirklich erreicht und in der Praxis verfolgt wird.

Als Nebenzweck kann neben dem Sühnecharakter trotzdem noch der vorbeugende Charakter verfolgt werden, von dem in dem Erlaß die Rede ist, wie der Staatsgerichtshof in obiger Entscheidung selbst bei der Strafe einräumt.

3. Das dritte Begriffsmerkmal der echten Strafe liegt bei der gebührenpflichtigen Verwarnung zweifelsohne vor. Sie wird vom Staat als autoritärer Gewaltinhaber dem Einzelnen aufgebürdet.

Ferner hat die gebührenpflichtige Verwarnung eine schuldhafte rechtswidrige Handlung zur Voraussetzung, genau wie im Strafrecht. Die gebührenpflichtige Verwarnung soll ja nicht bei offensichtlicher Schuldlosigkeit angewandt werden. Der Erlaß redet selbst von der Schuldfrage. Nach gebührenrechtlichen Grundsätzen wäre dieses Moment unerheblich.

◆

Somit sind also bei der gebührenpflichtigen Verwarnung alle wesentlichen Begriffsmerkmale gegeben und die gebührenpflichtige Verwarnung hat sich als eine echte oder kriminelle Strafe im Sinne des Reichsstrafgesetzbuches qualifiziert. Es handelt sich also bei der gebührenpflichtigen Verwarnung inhaltlich um die gleiche Rechtsfolge, die das Strafgesetzbuch bei den Uebertretungen ausgesprochen hat. Diese Lösung entspricht auch durchaus dem natürlichen Rechtsempfinden.

Diese Charakterisierung entspricht auch der ganzen geschichtlichen Entwicklung der gebührenpflichtigen Verwarnung, wie ich sie eingangs kurz dargestellt habe. Nämlich zur Bestrafung der leichten Uebertretungsfälle im Straßenverkehr wurde das Strafverfahren nach § 413 Strafprozeßordnung zu umständlich und daher untauglich; es mußte hierfür ein geeignetes Ersatzmittel gefunden

werden, dieses war die gebührenpflichtige Verwarnung. Denn auffallend ist, daß die gebührenpflichtige Verwarnung für solche Fälle und bei solchen Uebertretungen ausschließlich angewandt werden kann, für welche schon die Möglichkeit einer Uebertretungsstrafe vorgesehen war.

Wenn auch der Erlaß immer und immer wieder den vorbeugenden Charakter hervorhebt, so ist doch die gebührenpflichtige Verwarnung in ihrer Wirkungstendenz eine echte Strafe geworden.

Die Kausalitätsverhältnisse von Tat und Uebel sind die Grundpfeiler der gebührenpflichtigen Verwarnung geblieben. Und Peters a. a. O. sagt richtig, wenn für ein bestimmtes Delikt eine kriminelle Strafe vorgesehen ist, so ist auch ein etwa anderes leichteres Uebel, das für die gleiche Uebertretung verhängt wird, unzweifelhaft auch eine kriminelle Strafe.

Nach dem badischen Erlaß vom 6. August 1928 ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine Maßnahme, durch welche mit der Bekämpfung der zunehmenden Rechts- und Ordnungswidrigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrs den ständig sich mehrenden schweren Unfallfolgen **vorgebeugt** werden soll. Nach diesem Wortlaut wäre die gebührenpflichtige Verwarnung eine pol.-vorbeugende Maßnahme. In Wirklichkeit trägt aber die gebührenpflichtige Verwarnung als Hauptzweck den Vergeltungszweck, den Sühnecharakter. Die Zweckbestimmung als vorbeugende Maßnahme tritt nicht stärker hervor als bei jeder sonstigen kriminellen Strafe. Dieser Charakter hat in der Praxis lediglich **die** vorbeugende Wirkung, daß der Betretene vor weiteren Uebertretungen abgeschreckt werden soll. Viel mehr tritt aber der Zweck der gebührenpflichtigen Verwarnung im praktischen Leben hervor, daß die Polizeiverordnungen durch einfachere Mittel als das Strafverfügungsverfahren gegen Zuwiderhandlungen geschützt werden sollen. Diese Zuwiderhandlungen sollen gesühnt werden, um durch die Sühne, die Vergeltung weiteren Verstößen ähnlicher Art vorzubeugen und somit den Verkehrsgefahren zu steuern. In der praktischen Handhabung steht also der „Sühne"-Zweck im Vordergrund. Diese Tatsache kann durch Worte des Gesetzgebers nicht vertuscht werden. Denn nicht der Wortlaut des Gesetzes allein, sondern seine **tatsächliche** Wirkung charakterisieren seinen Inhalt. Nur dann kann man auf den Wortlaut des Gesetzes allein sehen, wenn die Wirkung des Gesetzes diesem Wortlaut auch allein und ausschließlich entspricht. Und das ist bei der gebührenpflichtigen Verwarnung in ihrem eigentlichen Wesensinhalt nicht der Fall. Der Sühnecharakter wird noch ferner dadurch unterstrichen, daß die gebührenpflichtige Verwarnung der Uebertretung gleich auf dem Fuße folgt.

Das Erfordernis von Rechtswidrigkeit und Schuld läßt bei der gebührenpflichtigen Verwarnung ebenfalls keinen Zweifel, daß es sich um rechtliche Vergeltung handelt. Dies zeigt auch, wie Kie-

fer[45]) hervorhebt, der Hinweis in der gebührenpflichtigen Verwarnung auf die begangene Straftat, wodurch tatsächlich Zweifel an der rein verwaltungsrechtlichen Regelung deutlich hervortreten können. Alle diese genannten nahen Beziehungen der gebührenpflichtigen Verwarnung zum Strafrecht, zur Strafe und besonders zum Strafverfügungsverfahren lassen demnach auch keinen Zweifel mehr darüber, daß die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe ist.

Würde die gebührenpflichtige Verwarnung keine Strafe sein, so könnte dies für den Betroffenen insofern eine unangenehme Folge haben, als er jederzeit wegen derselben rechtswidrigen Handlung noch mit einem Strafverfahren belästigt werden könnte. Denn für die Verwaltung gilt nicht der Grundsatz des Strafrechts: ne bis in idem. Eine Konkurrenz mit einem Strafverfahren und der gebührenpflichtigen Verwarnung wäre verwaltungsrechtlich gedacht also nicht denkbar. Aber diese doppelte Regelung für eine strafbare Handlung in einer solchen Weise müßte unbillig werden. Der Erlaß schreibt wohl vor, daß die gebührenpflichtige Verwarnung nur dann verhängt werden dürfe, wenn eine Strafverfolgung nicht erfolgen würde. Aber wenn die gebührenpflichtige Verwarnung erlassen ist, könnte nach dem jetzigen Rechtsstand unbehindert eine Strafverfügung für dieselbe Handlung verhängt werden. Schäfer [46]) schließt aus diesem Umstand, daß die gebührenpflichtige Verwarnung keinen Verbrauch der Strafklage zur Folge habe, daß die gebührenpflichtige Verwarnung eben gerade deshalb keine Strafe sei.

Dieser Zustand wäre natürlich untragbar, und aus diesem Bedenken ist es sogar notwendig, die gebührenpflichtige Verwarnung als echte Strafe anzuerkennen, um gerade diesen Mißstand einer doppelten, zwiespältigen Behandlung eines gesetzes- oder ordnungswidrigen Verhaltens einer Person zu vermeiden.

---

[45]) Kiefer „Abgekürztes Verfahren zur Bekämpfung leichter Uebertretung", Württbg. RV. 1928, S. 3 fg.

[46]) Schäfer „Zwangsgeld nach dem preußischen Polizeiverwaltungsgesetz". JRsch. 1931, S. 169.

Drittes Kapitel.

Einwendungen gegen die rechtliche Zuläßigkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung.

A. Ueberleitung.

Dieses Ergebnis, daß die gebührenpflichtige Verwarnung den Charakter einer echten Strafe in sich trägt, ist nun für diese Arbeit von ausschlaggebender Bedeutung. Dieses Ergebnis führt wie im weiteren zu zeigen sein wird, zu der Feststellung, daß das Verwarnungsverfahren in seiner heutigen Form unzulässig ist. Denn, ist die gebührenpflichtige Verwarnung eine kriminelle Strafe, so müssen diejenigen Vorschriften, die für die kriminelle Strafe bestehen, auch auf die gebührenpflichtige Verwarnung Anwendung finden, d. h. dann ist die gebührenpflichtige Verwarnung zu dem materiellen Strafrecht zu rechnen. Die gebührenpflichtige Verwarnung unterliegt somit den Vorschriften des Reichsstrafgesetzbuches, wie auch der Strafprozeßordnung. Es sind entgegen der Ansicht von Straub [47]) und Kerstiens [48]) ausschließlich Strafrechtsprinzipien für die Prüfung nach der Zulässigkeit des Verwarnungsverfahrens heranzuziehen.

Es ist richtig, daß die gebührenpflichtige Verwarnung in ihrer heutigen Form ein wirklich einfaches und gutes Mittel zur Verfolgung der kleinen Kriminalität darstellt. Aber der Untersuchung nach Gesetz- und Rechtsmäßigkeit einer solchen Einrichtung darf die Betrachtung von der Seite der Praxis aus nicht genügen. Hier müssen wir alle Bedenken, die sich aus dem heutigen Recht und Gesetz erheben könnten, heranziehen, um ein einwandfreies Ergebnis der Prüfung zu erzielen.

Diese Prüfsteine rekrutieren sich hauptsächlich aus dem Reichsverfassungsrecht und dem Reichsrecht, und hier, da es sich um eine echte Strafe handelt, speziell aus einigen Bestimmungen der Reichsverfassung, welche strafrechtlichen Stoff behandeln, sowie um Bestimmungen des Reichsstrafrechts und Reichsstrafprozeßrechts.

Im folgenden werde ich an Hand der einschlägigen Gesetzesbestimmungen der Reihe nach die Vereinbarkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung mit diesen prüfen.

---

[47]) Straub „Die gebührenpflichtige Verwarnung in Baden", Zeitschrift für bad. Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege, S. 113.

[48]) Kerstiens „Vereinfachung beim Erlaß pol. Strafverfügungen", „Die Polizei", 1928, S. 480 fg.

B. Einwendung aus dem Reichsverfassungsrecht.

Ist die gebührenpflichtige Verwarnung **reichsverfassungswidrig?**

Verfassungsrechtliche Vorschriften, die das Strafrechtsgebiet berühren und hier in Frage kommen sind:

a) **Artikel 105:**

Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

b) **Artikel 7 Abs. 2,**

Artikel 12:

Grundsatz der konkurrierenden Gesetzgebung im Strafrecht:

soweit das Reichsrecht von seiner Gesetzgebungsmacht noch keinen Gebrauch gemacht hat, besteht die Zuständigkeit der Länder.

Artikel 13:

Reichsrecht bricht Landesrecht. Dieser Grundsatz hat auch im Strafrecht Gültigkeit. Die reichsrechtliche Regelung geht dem Landesrecht vor, die landesrechtliche darf mit dem Reichsrecht nicht in Widerspruch kommen.

c) **Artikel 116:**

Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.

a) Das preußische Kammergericht hat in seiner angeführten Entscheidung[49]) bei seiner Prüfung der Zulässigkeit des Zwangsgeldes bezüglich der Reichsverfassung folgende Stellung eingenommen. Nach der Ansicht des Kammergerichts verstößt das Zwangsgeld — also hier die gebührenpflichtige Verwarnung gegen die Reichsverfassung und zwar gegen die obengenannten Artikel in ihrem inhaltlichen Zusammenhang, weil der ordentliche Rechtsweg entgegen § 3 EGStPO. und § 413 StPO. ausgeschaltet würde, obwohl die Aburteilung nur durch die ordentlichen Gerichte erfolgen dürfte.

Auch Schorn[50]) schließt sich dieser Auffassung an und betont besonders, daß die gebührenpflichtige Verwarnung gegen Artikel 105 Satz 2 verstoße. Er führt hierzu aus: „Da die gebührenpflichtige Verwarnung eine Strafe ist, stellt sie eine Zuwiderhandlung gegen eine Polizeiverordnung eine Uebertretung im Sinne des Strafgesetzbuches dar. Sie kann daher nur durch Strafverfügung von Seiten der Polizei oder durch ein Strafverfahren nach der Strafprozeßordnung geahndet werden. Der Täter wird aber durch

[49]) Kammergerichtsentscheidung vom 22. März 1932 über die Zulässigkeit des Zwangsgeldes in PVG., JW. 1932, S. 1776.

[50]) Schorn „Das Pol.-Verw.-Gesetz Preußens und das Gebiet der polizeilichen Strafverfügungen", JRsch. 1931, S. 177.

die gebührenpflichtige Verwarnung dem ordentlichen Rechtsweg entzogen und somit verfassungswidrig behandelt."

Dieser Argumentation kann nicht zugestimmt werden. Sie verkennt den Sinn des Artikels 105 und bei Schorn besonders den Begriff der Ausnahmegerichte. Der Satz: „Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden", verbietet jede Anordnung, die einen **Einzel**straffall lediglich dem gesetzlichen Richter entzieht, ohne einen andern einzusetzen. (Anschütz).[51]) Dieser zweite Satz sagt im wesentlichen das gleiche, wie der erste Satz in Art. 105: „Ausnahmegerichte sind unstatthaft." Unter Ausnahmegerichte versteht man, solche durch konkrete Anordnung für einen Einzelfall eingesetzte Gerichte, wobei es gleichgültig ist, ob der Einzelfall bereits eingetreten ist oder nicht. Bei der gebührenpflichtigen Verwarnung kann von solchen Ausnahmegerichten sowie von einer Entziehung des Betroffenen seinem gesetzlichen Richter nicht die Rede sein. Eine Durchbrechung des Artikels 105 ist nicht schon dann gegeben, wenn ein Gesetz die Entscheidung über eine Streitigkeit, für die bisher die ordentlichen Gerichte zuständig waren, dem Verwaltungsweg überträgt. Dies hat auch das Reichsgericht im Band 107 Seite 320 dahingehend schon ausgesprochen, daß Artikel 105 über den Umfang der von den ordentlichen Gerichten auszuübenden Gerichtsbarkeit nichts sagt, und insofern diese Regelung den ordentlichen Gesetzen überlassen hat (ebenso Goldschmidt).[52]) Es ist daher ausgeschlossen, daß die gesamte Gesetzgebung über die Abgrenzung von Justiz- und Verwaltungsrecht unter verfassungsrechtlichen Schutz gestellt ist. Es ist deshalb irrig, wenn man annimmt, daß jedes gegen das Reichsrecht verstoßende Gesetz zugleich auch gegen die Verfassung verstoße. Im übrigen kann m. E. Artikel 105 hier gar nicht herangezogen werden, da von Ausnahmegerichten bei der gebührenpflichtigen Verwarnung nicht die Rede ist.

b) Größere Schwierigkeiten bereiten die Bedenken, die aus Art. 7, 12, 13 entspringen. Ich lehne schon von vornherein mit Goldschmidt[52]) einen Verstoß des Verwarnungsverfahrens (bezw. Zwangsgelds) gegen diese Bestimmung der Reichsverfassung ab.

Die Artikel 7, 12 und 13 regeln generell die Kompetenzen von Reich und Ländern. Sie überlassen dem Land das Gesetzgebungsrecht, soweit das Reich selbst davon noch keinen Gebrauch macht. Damit ist es den Ländern unbenommen, in solchen Rechtsgebieten eigenmächtig zu handeln. Nach § 5, § 6 EGStGB. können die Länder Uebertretungsfälle selbständig in eigener Zuständigkeit regeln. Nach Artikel 9 Ziffer 2 RV. kann das Land, soweit die sachliche Zuständigkeit des Reichs sich nicht schon aus andern Vorschriften ergibt, den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in

[51]) Anschütz „Kommentar zur Reichsverfassung", S. 426/427.
[52]) Goldschmidt „Rechtsgültigkeit des Zwangsgeldes in Pol.-Verordnungen nach dem preuß. Polizeiverwaltungsgesetz 1931". Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft, Bd. 52, S. 497 fg.

eigener Zuständigkeit regeln. Insoweit es sich also nur um die Zuständigkeit von Reich und Länder handelt, ist die Reichsverfassung nicht verletzt.

Goldschmidt[53]) sagt mit Recht, daß wenn man hierin einen Verfassungsbruch sehen wollte, jedes gegen das Reichsrecht verstoßende Landesgesetz verfassungswidrig sein würde. Dann würde die Möglichkeit bestehen, einen Streit über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit einer reichsrechtlich geregelten Norm, auf dem Umweg über die Reichsverfassung als Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes vor den Staatsgerichtshof zu bringen. (StGH. 129 Anh. 6.) Damit wäre die Absicht der Artikel 13 Absatz 2, 15 Abs. 3, 19 Abs. 1 RV., solche Streitigkeiten dem Reichsgericht vorzubehalten, vereitelt. Der Staatsgerichtshof hat daher auch in seiner Entscheidung StGH. 107, Anh. 19, Streitigkeiten über die Gültigkeit eines Landesgesetzes nur dann als eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes angesehen, wenn es sich um die Vereinbarkeit des Landesgesetzes mit einer **verfassungsrechtlichen** Vorschrift handelt.

Da hier aber die gebührenpflichtige Verwarnung diejenigen Uebertretungsfälle nur zum Gegenstand hat, deren Behandlung im weiten Umfang den Ländern überlassen wurde, so kann von einer Kompetenzstreitigkeit von Reich und Land nicht gesprochen werden. Also liegt kein Bruch der angeführten reichsverfassungsrechtlichen Bestimmungen vor.

c) Peters[54]) führt noch Artikel 116 der Reichsverfassung an, in welchem der Grundsatz: Keine Strafe ohne gesetzliche Grundlage, statuiert ist. Peters behauptet, dieser Grundsatz sei durch die gebührenpflichtige Verwarnung verletzt. Die Polizeiverordnung sei zwar ein solches Gesetz im Sinne des Artikels 116, aber die Polizeiverordnung dürfe nicht weiteren Umfanges sein, als ihre formelle gesetzliche Ermächtigung, auf welcher die Polizeiverordnung beruht, für diese ausreiche. Eine solche Ermächtigung bestehe für die Polizei im heutigen Recht nicht.

Diese Ansicht ist nicht ganz richtig. Aus dem Begriff der Polizei entspringen ihre Rechte, wie auch ihre Pflichten. Die Polizei hat die Pflicht für öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit des Gesellschaftslebens Sorge zu tragen. Erfüllt die Polizei diese Pflicht, so kann sie alle möglichen Mittel anwenden, sofern sie nur nicht rechts- oder gesetzwidrig sind. So kann sie auch durch Polizeiverordnung den Tatbestand strafbarer Handlungen schaffen, die durch die Blankettvorschrift des § 366 Ziffer 10 unter strafrechtlichen Schutz gestellt sind. Ja, sie kann sogar noch weitergehende Anordnungen treffen, soweit sie dem Begriff und

[53]) Goldschmidt „Rechtsgültigkeit des Zwangsgeldes in Pol.-Verordnungen nach dem preuß. Polizeiverwaltungsgesetz 1931", Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft, Bd. 52, S. 497.

[54]) Peters „Gebührenpflichtige Verwarnung an Stelle von polizeilicher Strafverfügung", „Die Polizei", 1926 und 1927, S. 715 fg.

Wesen der Polizei entsprechen. Insofern beruht die gebührenpflichtige Verwarnung schon auf gesetzlicher Grundlage und verletzt den Grundsatz des Art. 116 Reichsverfassung nicht.

Die Reichsverfassung ist also durch die gebührenpflichtige Verwarnung in keiner Weise verletzt.

C. Einwendung aus dem materiellen Reichsrecht.

Ob die gebührenpflichtige Verwarnung mit dem übrigen Reichsrecht übereinstimmt, ist eine andere Frage, die im folgenden behandelt wird. Hierbei führt uns die Prüfung zu einem ablehnenden Bescheid. Hier ist wieder grundsätzlich von der Feststellung auszugehen, daß die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe ist. Dies bedeutet die Subsummierung der gebührenpflichtigen Verwarnung unter das kriminelle Strafrecht und Strafprozeßrecht.

Auf materiellrechtlicher Seite wird behauptet, die gebührenpflichtige Verwarnung sei mit § 5 und § 6 EGStGB. nicht vereinbar. Nach § 6 EGStGB. darf keine andere Strafart im kriminellen Strafrecht verhängt werden, als die im Strafgesetzbuch aufgezählten. § 1 Strafgesetzbuch nennt: Todesstrafe, Zuchthausstrafe, Gefängnisstrafe, Haftstrafe und Geldstrafe. Andere Strafen im deutschen Strafrechtssystem düren nicht eingeführt werden. Diese Vorschriften gelten natürlich auch für die Landesgesetze.

Schorn [55]) und Peters [56]) bejahen beide den Strafcharakter der gebührenpflichtigen Verwarnung. Sie sehen jedoch in ihr eine neue Strafart, die durch diesen Erlaß geschaffen ist. Da diese neue Art nach §§ 5 und 6 EGStGB. unzulässig wäre, wird von den Genannten der Schluß gezogen, daß die gebührenpflichtige Verwarnung (Schorn: Zwangseld) im Widerspruch zu §§ 5 und 6 stehe. Schorn geht noch weiter und behauptet, daß damit auch ein Verfassungsbruch gegeben sei.

Die gebührenpflichtige Verwarnung ist keine neue Strafart (ebenso Goldschmidt).[57]) Wie ich oben hervorgehoben habe, besteht das Hauptübel, das im Verwarnungsverfahren dem Betroffenen zugefügt wird, weniger in der Verwarnung als solcher, als vielmehr in der Gebühr. Die Bezahlung der Gebühr ist eine Geldeinbuße, und somit ist die gebührenpflichtige Verwarnung **hauptsächlich** eine Vermögenseinbuße, eine Geldstrafe. Ist die gebührenpflichtige Verwarnung aber eine Geldstrafe, dann entspricht sie den Erfordernissen des § 1 Reichsstrafgesetzbuch, § 5, § 6 EGStGB. Mit dem materiellen Strafrecht ist demnach die gebührenpflichtige Verwarnung durchaus vereinbar.

---

[55]) Schorn „Das Polizeiverwaltungsgesetz Preußens und das Gebiet der polizeilichen Strafverfügungen". JRsch. 1931, S. 177.

[56]) Peters „Gebührenpflichtige Verwarnung an Stelle von polizeilicher Strafverfügung", „Die Polizei", 1926 und 1927, S. 715 fg.

[57]) Goldschmidt „Rechtsgültigkeit des Zwangsgeldes in PV. nach dem preußischen Pol.-Verw.-Ges. 1931", Zeitschrift für Strafrechtsw., Bd. 52, S. 497 fg.

D. Einwendungen aus dem formellen Reichsrecht.

Größere Schwierigkeiten bereitet das Verhältnis der gebührenpflichtigen Verwarnung zum formellen Strafrecht, zur Strafprozeßordnung. Während ein Widerspruch zum Reichsverfassungsrecht **nicht** festgestellt wurde, konnte in diesem Zusammenhang die Gesetzeswidrigkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung festgestellt werden.

a) Immer von dem Grundsatz ausgehend, daß die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe ist, müßte die Uebereinstimmung mit den Vorschriften der Strafprozeßordnung gefunden werden können, wenn die Zulässigkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung bestätigt werden sollte. Denn die Verhängung einer Strafe kann nach heutigem Recht nur in einem Strafverfahren geschehen. Ein besonderes Verfahren im besonderen Verwarnungsverfahren ist daher rechtlich undenkbar. Die Vorschriften der Strafprozeßordnung müssen als zwingendes Recht beachtet werden.

Nach formellem Recht sind für diese Untersuchungen die §§ 413 ff. § 13 GVG., § 3, § 6 EGSTPO. von Bedeutung.

Schon oben ist festgestellt, daß die Strafprozeßordnung auf die gebührenpflichtige Verwarnung deshalb Anwendung finden muß, weil die gebührenpflichtige Verwarnung eine echte Strafe sei. Dieser Satz gründet sich auf folgendem:

b) Nach § 3 EGSTPO. findet die Strafprozeßordnung auf alle Strafsachen Anwendung, welche vor die ordentlichen Gerichte gehören. Der Begriff „Strafsache" ergibt sich aus dem materiellen Strafrecht. Er setzt ein Verfahren voraus, welches — wie die Motive Seite 233 — die Entscheidung über die Anwendung einer strafrechtlichen Norm zum Ziele hat, ein Verfahren, in welchem es sich um die Verhängung einer kriminellen Strafe handelt. (Ebermayer).[58]) Hierzu gehören zweifellos auch die Polizeistrafsachen, in denen die Verhängung der durch Polizeiübertretung verwirkten Strafe Gegenstand der Entscheidung bildet.

Es scheiden jedoch die Disziplinar-,[59]) Exekutiv- und Ordnungsstrafen aus. (Kohlrausch,[59]) Ebermayer,[58]) Beling[60]).

Nach § 3 EGSTPO. findet die Strafprozeßordnung nur auf solche Strafsachen Anwendung, welche vor die ordentlichen Gerichte gehören. Diese Strafsachen benennt uns § 13 GVG. In § 13 heißt es: Vor die ordentlichen Gerichte gehören alle Strafsachen. § 13 GVG. behandelt hierbei alle Strafsachen gleich, einerlei ob es sich um Reichsrecht oder Landesrecht handelt. Ausgenommen sind nur solche Strafsachen, für welche nicht entweder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten begrün-

[58]) Ebermayer-Löbe-Rosenberg: Kommentar und Lehrbuch zum Strafgesetzbuch, 4. Auflage.

[59]) Kohlrausch: Kommentar und Lehrbuch zum Strafgesetzbuch, 22. bezw. 30. Auflage, S. 370.

[60]) Beling: P.V.G. „Das Zwangsgeld", JW. 1932, S. 1774.

det ist, oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind.

Nach Ansicht von Stein[61]) hat das Landesrecht darin freie Hand, alle Strafsachen auf den Verwaltungsweg überzuleiten. Soweit geht aber § 13 GVG. nicht, und die Ansicht von Stein reicht viel zu weit und ist daher abzulehnen (ebenso Beling).[62])

Als lex specialis zu dieser Ausnahmebestimmung des § 13 GVG. besagt noch § 6 EGSTPO., daß noch weitere Ausnahmen für landesrechtliche Regelungen bestehen. Diese Ausnahme nun von dem in § 3 EGSTPO. i. V. m. ß 13 GVG. festgelegten Grundsatz, daß die Strafprozeßordnung auf alle Strafsachen, die vor die ordentlichen Gerichte gehören, anzuwenden sei, beläßt dem Landesrecht nach § 6 Abs. 2 Ziffer 3 eine besondere prozeßrechtliche Regelung **erstens** für das Verfahren im Verwaltungswege bei Uebertretungen, wegen deren die Polizeibehörde zum Erlaß einer Strafverfügung befugt ist, und **zweitens** für Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften über die Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle. Aber auch hier sind Beschränkungen durch die §§ 413—415, 419—423 auferlegt.

Nach dieser Regelung ist es dem Landesrecht überlassen, für diese Art von Strafverfolgungen ein besonderes Verfahren einzuschlagen.

Nach § 413 darf das Land nur bei Uebertretungen eine Strafverfügung erlassen, und hierbei ist es an die Beschränkung der Strafe auf Geldstrafen bis zu RM. 150.— und Haftstrafe bis 14 Tagen gebunden.

Die gebührenpflichtige Verwarnung ist nun, da es sich um die Verhängung einer Strafe handelt, eine „Strafsache" und unterliegt demnach den Vorschriften und angeführten Bestimmungen der Strafprozeßordnung.

c) § 413 STPO. schreibt dem Strafverfügungsverfahren Formvorschriften vor, die wir bei der gebührenpflichtigen Verwarnung nicht finden. Vor allen Dingen fehlt die Benennung des Täters, die Aufführug der Beweismittel und besonders die Rechtsmittelbelehrung. Somit ist der Betroffene in seinem durch die Strafprozeßordnung ihm reichsrechtlich zugebilligten Recht schwer verletzt.

Dem gebührenpflichtig Verwarnten stehen — abgesehen von der Diestaufsichtsbeschwerde — keine Rechtsmittel zur Nachprüfung der **Rechtmäßigkeit** der gebührenpflichtigen Verwarnung zu, sondern es kann lediglich die Herbeiführung einer Kostenentscheidung gemäß § 21 bad. Verwaltungsgebührengesetz, § 3 Ziffer 1a des bad. Verwaltungsrechtspflegegesetzes veranlaßt werden. Maßgebend wäre für diese reine Kostenentscheidung lediglich die Frage, ob der Verwarnte Veranlassung zur Verwarnung gegeben

[61]) Stein „Grenzen und Beziehung zwischen Justiz und Verwaltung", 1912, S. 17.
[62]) Beling: P.V.G. „Das Zwangsgeld", JW. 1932, S. 1774.

hat oder nicht. (§ 15 Verfahrensordnung in besonderen Verwaltungssachen und § 12 bad. Verwaltungsgebührengesetz).

Diese Rechtsmittelmöglichkeit ist aber äußerst dürftig. Aber trotzdem müßte gemäß § 413 STPO. ein Hinweis auf diese Möglichkeiten in dem Wortlaut der gebührenpflichtigen Verwarnung aufgenommen werden. Man hat jedoch dies unterlassen in der Annahme, daß die Rechtsmittelinstanzen kaum angerufen werden, da die Verhängung der gebührenpflichtigen Verwarnung ohne Zwang erfolgt, der Betretene also freiwillig die Verwarnungsgebühr entrichtet. Ist dies nicht der Fall, dann ergeht ja in den meisten Fällen Strafanzeige. Aber trotzdem ist es unzulässig, wenn die Rechtsmittelbelehrung fehlt. In der sofortigen Bezahlung der Gebühr darf nicht ein Verzicht auf die Rechtsmittel wie im sächsischen Verfahren erblickt werden. Denn ein Verzicht auf ein Rechtsmittel ist im Voraus unmöglich. (Jellinek).[63]) Die Strafprozeßordnung bestimmt, daß im Polizeistrafverfahren stets die Anrufung der ordentlichen Gerichte und die Beschwerde an die höhere Polizeibehörde zugelassen werden müssen. Diese Rechtsmittel stehen dem Betroffenen mit der rechtswirksamen Erlassung der Strafverfügung zu. Diese Rechte entstehen also mit dem Erlaß der Strafverfügung (bezw. gebührenpflichtigen Verwarnung). Mit dem Erlaß einer Strafverfügung wird also ein neuer Rechtszustand geschaffen, der dem Bestraften diese Möglichkeiten gibt, durch seinen Willen künftige Rechtsverhältnisse ändernd zu gestalten. In diesen Rechtszustand „status" wird der Bestrafte aber erst mit dem Erlaß der Verfügung eingesetzt. Vorher ist er nicht berechtigt, von den ihm erst später entstehenden Rechten Gebrauch zu machen. Er ist also auch nicht in der Lage, vor dem Erlaß der Strafverfügung auf die Rechtsmittel zu verzichten, da diese Rechte ihm erst in der Zukunft entstehen, und auf zukünftige Rechte nicht verzichtet werden kann.

Bei der gebührenpflichtigen Verwarnung ist nun die Rechtslage folgende:

Der Beamte tritt an den Delinquenten heran und verwarnt ihn. Gleichzeitig fordert er ihn auf, die Gebühr zu bezahlen. Geschieht dies nicht, dann droht der Beamte mit der Strafanzeige. Also bevor die gebührenpflichtige Verwarnung verhängt wird, muß der Betretene erklären, ob er die gebührenpflichtige Verwarnung annehme. Tut er dies, dann verzichtet er gleichzeitig auf die mit dem Strafverfahren verknüpften Rechte, bevor die gebührenpflichtige Verwarnung verhängt ist. Er verfügt also über Rechte, die erst in der Zukunft entstehen. Dies ist aber, wie oben gezeigt, rechtlich unzulässig. Es müssen also dem Betroffenen die Rechtsmittel des § 413 STPO. gegeben werden. Geschieht dies nicht, dann ist § 413 STPO. verletzt.

Ferner ist die gebührenpflichtige Verwarnung unzulässig, weil nach § 413 STPO. nur durch ausdrückliche Verfügung bestraft wer-

[63]) Jellinek „Verwaltungsrecht", 1931, S. 347 und S. 192.

den darf. (Korsch).[64]) Eine andere strafprozessuale Möglichkeit, als die vom Reich vorgesehene, darf nicht angewendet werden. Deshalb ist die gebührenpflichtige Verwarnung auch als selbständiger das Strafverfahren abschließender Strafakt der Polizeibehörde innerhalb eines Strafverfahrens undenkbar und rechtlich unmöglich.

d) Eine besondere Rolle im Rahmen dieser Untersuchung spielt letzten Endes noch § 153 STPO. Der badische Erlaß sowie auch der in Bayern heben auf § 153 Abs. 1 STPO. besonders ab.

§ 152 STPO. spricht das Legalitätsprinzip aus, d. h. den Verfolgungszwang bei allen in Erfahrung gebrachten Delikten. Hierzu schafft § 153 Abs. 1 eine Ausnahme, durch den Opportunitätsgedanken, d. h. unter gewissen Voraussetzungen braucht der Staat nicht strafend eingreifen, und kann er von einer Bestrafung oder Strafverfolgung des Täters absehen. Der erwähnte Grundsatz des § 153 Abs. 1 STPO. gilt nicht nur für die Staatsanwaltschaft, sondern auch für die Polizeibehörde. Löbe-Rosenberg,[65]) Rosenfeld,[66]) Gerland,[67]) Friedrichs.[68])

In seiner alten Fassung konnte nach § 153 Abs. 1 dann von einer Strafverfolgung abgesehen werden, wenn die Schuld des Täters gering, die Folgen der Tat unbedeutend und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung der Tat bestand. Heute sind die Voraussetzungen noch wesentlich erleichtert, indem schon dann von einer Strafverfolgung abgesehen werden kann, wenn kein öffentliches Interesse an derselben vorliegt: „minima non curat praetor".

Der Gedanke ist nun der, daß besonders leichte Uebertretungen nicht verfolgt werden sollen, und somit dem Gericht wie auch der Verwaltung dadurch eine Erleichterung ihrer Arbeit geschaffen wird, daß ihr Tätigkeitsgebiet geschmälert wird. Ein Beamter, der es unterläßt, eine solche Uebertretung im Sinn des § 153 Absatz 1 zu verfolgen, macht sich nun nicht mehr des Vergehens nach § 346 STGB. schuldig. Nagler,[69]) Gerland[67]) und Friedrichs[68]) dehnen diesen Gedanken in § 153 soweit aus, daß sie sogar von einer Pflicht zur Unterlassung der Strafverfolgung sprechen, wenn nach Auffassung der Polizei die Voraussetzungen der Verfolgung nicht gegeben sind.

Es ist nun eine wichtige Ermessensfrage, ob die Voraussetzungen des § 153 gegeben sind. Zur Prüfung dieser Frage ist sowohl die richterliche Behörde wie auch die Polizeibehörde zuständig.

Ob die Schuld des Täters gering und die Folgen der Tat unbedeutend sind, war leicht zu entscheiden, diese Ermessensfrage bot

[64]) Korsch „Die gebührenpflichtige Verwarnung", a. a. O.
[65]) Löbe-Rosenberg „Kommentar und Lehrbuch zum Strafgesetzbuch", 17. Auflage, 1934.
[66]) Rosenfeld „Strafprozeßrecht", Bd. 1, S. 95.
[67]) Gerland „Strafprozeß", S. 161.
[68]) Friedrichs „Goltdammers Archiv f. Strafrecht", Band 71, S. 284.
[69]) Nagler: Ger.-S., S. 424 fg.

wenig Schwierigkeiten. Nach heutiger Fassung des § 153 sind diese beiden Voraussetzungen nicht mehr von Bedeutung. Es ist nur noch die Frage, ob ein öffentliches Interesse vorliegt oder nicht zu beantworten.

Diese Frage nach dem Vorliegen eines öffentlichen Interesses bereitet bei der gebührenpflichtigen Verwarnung in ihrer Problematik Schwierigkeiten. Allein schon ganz davon abgesehen, wann das öffentliche Interesse vorliegt oder nicht vorliegt, steht bei der gebührenpflichtigen Verwarnung überhaupt noch nicht fest, ob sie zu erlassen ist, wenn das öffentliche Interesse gegeben ist oder wenn es mangelt.

Der Erlaß des bad. Ministers läßt die gebührenpflichtige Verwarnung dann eingreifen, wenn nach § 153 Abs. 1 ein Anlaß zur Strafverfolgung nicht gegeben ist, d. h. ein öffentliches Interesse nicht vorliegt. Wenn dem so ist, dann darf nicht bestraft werden, und da die gebührenpflichtige Verwarnung, wie wir oben festgestellt haben, eine echte Strafe ist, so müßte sie auch in diesem Falle unterbleiben. Insofern steht die gebührenpflichtige Verwarnung im Widerspruch zu § 153 Abs. 1. Würde der Betroffene nun nicht bezahlen, dann erginge Strafanzeige. Diese Anzeige hätte dann keinen Erfolg, da die Voraussetzungen des § 153 fehlten.

Es ist also derjenige schlechter daran, der gleich bezahlt.

Aus dieser Klemme suchen sich die Verteidiger der gebührenpflichtige Verwarnung dadurch zu retten, daß sie sagen: Dadurch, daß der Betroffene nicht bezahlt, entsteht erst das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung, dann ist die Voraussetzung des § 153 STPO. gegeben, der Beschuldigte kann bestraft werden. (Reich.)[70]) Dieser Konstruktion muß entgegengetreten werden.

Auch Kiefers[71]) Ansicht kann nicht befolgt werden, wenn er wie folgt ausführt:

„Die gebührenpflichtige Verwarnung steht nicht im Widerspruch mit § 153. Denn für die Frage, ob ein öffentliches Interesse an der Verfolgung des Täters besteht, ist nicht nur der Zeitpunkt des Betretens des Täters durch den Polizeivollzugsbeamten entscheidend. Denn im allgemeinen entscheidet nicht der Vollzugsbeamte, sondern die Polizeibehörde über diese Frage. Wird Beschwerde erhoben, so entscheidet die höhere Polizeibehörde, oder bei Antrag auf gerichtliche Entscheidung das Gericht mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft. Diese Entscheidungen erfolgen aber dann unter Berücksichtigung aller bis dahin eingetretenen Umstände. Bei der gebührenpflichtigen Verwarnung soll das nicht anders sein. Kommt die Behörde zum Ergebnis, daß das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung durch Zahlung der Verwarnungsgebühr weggefallen ist, und sieht sie daher von dem Erlaß einer

[70]) Reich „Gebührenpflichtige Verwarnung", „Die Polizei", 1927, S. 121 fg.
[71]) Kiefer „Abgekürztes Verfahren zur Bekämpfung leichter Uebertretung", Wttbg. RV. 1928, S. 5.

Strafverfügung ab, so macht die Behörde von dem Ermessen nach § 153 einen sachgemäßen Gebrauch. Lehnt der Täter die Bezahlung ab, so kann die Behörde diesen Umstand berücksichtigen. Hiernach steht also § 153 Abs. 1 STPO. der gebührenpflichtigen Verwarnung nicht entgegen."

Hiergegen ist mit Graß[72]) einzuwenden, daß aus der Weigerung des Verwarnten zur Zahlung der Gebühr niemals der Grund zur Bestrafung entnommen werden kann. Die Feststellung, ob ein öffentliches Interesse vorliegt, kann sich nur nach dem strafbaren Verhalten des Täters zur Zeit der Tat richten, sie kann aber nicht auf Grund eines nachfolgenden mit der Tat selbst außer Zusammenhang stehenden Verhaltens des Betretenen getroffen werden. Diese Frage muß also ohne Rücksicht darauf, ob der Verwarnte sofort zahlt oder nicht zahlt, von vornherein geprüft werden. Sie kann nur nach dem objektiven und subjektiven Tatbestand der gesetzlichen Vorschrift z. Zt. ihrer Uebertretung beantwortet werden.

Wenn Kiefer[73]) sagt, nicht der Vollzugsbeamte entscheide über den Erlaß der gebührenpflichtigen Verwarnung, so ist das wohl auch nicht ganz richtig. Es stimmt wohl, daß der Polizeiexekutivbeamte nicht selbständig, sondern kraft besonderen Auftrages der ihm vorgesetzten Behörde eingreift. Trotzdem entscheidet aber beim Erlaß der gebührenpflichtigen Verwarnung gegenüber einem auf frischer Tat Betroffenen ausschließlich dieser Beamte darüber, ob er gebührenpflichtig verwarnen soll oder Strafanzeige erstatten soll. Er hat also insoweit selbständige Entscheidungsmacht. Demnach hat auch er zuerst die Frage nach dem öffentlichen Interesse zu prüfen.

Eigentlich müßte man, wie Peters[74]) sagt, die gebührenpflichtige Verwarnung nur erlassen können, wenn § 153 Abs. 1 gegeben ist, denn erst dann darf strafend eingeschritten werden. Aber dann greift § 413 ein, es müßte Strafverfügung in ordentlicher Form erlassen werden. Der gleichen Ansicht ist auch Graß,[75]) der betont, daß entweder die Voraussetzung des § 153 gegeben ist, dann Strafverfügung erlassen würde; oder die Voraussetzungen von § 153 fehlen, dann darf überhaupt nicht eingegriffen werden. Ein Mittelding gibt es nach Graß nicht, und darf auch nicht außerhalb der Strafprozeßordnung geschaffen werden.

Die gebührenpflichtige Verwarnung ist deshalb auf jeden Fall abzulehnen, sie ist rechtlich unhaltbar. Als ein Strafverfahren besonderer Art, durch die Landesgesetzgebung eingeführt, widerspricht sie generell den reichsrechtlichen Grundsätzen. Als Straf-

[72]) Grass „Gebührenpflichtige Verwarnung nach bayerischem Recht", „Die Polizei", 1929, S. 681 fg.

[73]) Kiefer „Abgekürztes Verfahren zur Bekämpfung leichter Uebertretung", Wttbg. RV. 1928, S. 5.

[74]) Peters „Gebührenpflichtige Verwarnung an Stelle von polizeilicher Strafverfügung", „Die Polizei", 1926 und 1927, S. 715 fg.

[75]) Grass „Gebührenpflichtige Verwarnung nach bayerisch. Recht", „Die Polizei", 1929, S. 681 fg.

verfahren gemäß der Strafprozeßordnung entspricht sie nicht den dort statuierten Erfordernissen.

1. Als echte Strafe dürfte sie gemäß § 153 Strafprozeßordnung nur verhängt werden, wenn ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht. Der Erlaß spricht aber gerade umgekehrt. Nach ihm soll die gebührenpflichtige Verwarnung nur verhängt werden, wenn die Voraussetzungen des § 153, I gegeben sind, d. h. wenn ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung **nicht** besteht.

2. Als gewöhnliches Strafverfahren sind die bedeutenden Erfordernisse des § 413 StPO., wie sie oben angeführt wurden, nicht befolgt. Da es sich um wichtige strafprozeßuale Formvorschriften handelt, die verletzt worden sind, ist die Gesetzesverletzung so groß, daß das Verfahren zur Verhängung der gebührenpflichtigen Verwarnung als nichtig abzuweisen ist.

Viertes Kapitel.

Der Praxis entnommene Gesichtspunkte, die für Beibehaltung, bew. Abschaffung der gebührenpflichtigen Verwarnung sprechen.

A. Vorzüge der gebührenpflichtigen Verwarnung in der Praxis.

Trotz ihrer rechtlichen Unmöglichkeit hat sich die gebührenpflichtige Verwarnung schon mehrere Jahre hindurch einer reichlichen Anwendung erfreuen können.

a) Dies ist besonders darauf zurückzuführen, daß sie ein Verfahren bildet, welches der Justiz wie auch der Verwaltung erhebliche Erleichterungen zur Bekämpfung der kleinen Kriminalität schafft. In ihrem Wesen als Strafe ist das Verwarnungsverfahren ein sehr geeignetes Mittel, rasch und schnell den auf frischer Tat ertappten Störer des Rechtsfriedens sofort zur Rechenschaft zu ziehen und zu bestrafen, ohne ein langes umständliches Strafverfahren wegen einer kleinen Uebertretung einleiten zu müssen. Denn bekanntlich bedeutet der Prozeß im Strafrecht ein großes Uebel für den Beschuldigten wie auch für die Behörden, welches man schon längst so gut wie möglich verringern möchte. Nicht nur daß das Verfahren durch seinen umständlichen Verlauf oft schon die Wirkung einer Strafe abschwächt, sondern es geht auch meistens der Zweck, den die Strafe verfolgt, verloren. Besonders wichtig ist die Raschheit des Verfahrens beim Vergeltungszweck. Wenn die Strafe z. B. ein halbes Jahr nach Begehung der strafbaren Handlung ausgesprochen wird, dann hat bis dahin der Täter das Bewußtsein vom Kausalzusammenhang zwischen den beiden Begriffen „Verbrechen und Strafe", daß die Strafe als eine notwendige unausbleibliche Folge für das Verbrechen betrachtet werden muß, verloren. Die Wirkung eines schnellen Verfahrens wird daher in dieser Beziehung viel nützlicher sein und stärker in dem Gemüt des bestraften Menschen haften bleiben. (Kern).[76]) Die Vorzüge des schnellen Verfahrens begünstigen ebenso auch die anderen Zwecke der Strafe wie Sicherungs-, Besserungs- oder Erziehungszweck, wie es überhaupt auch kriminalpolitisch nur zu begrüßen wäre, wenn in der Strafjustiz eine Beschleunigung des formellen Verfahrens propagiert würde.

b) Neben diesem Vorzug ist die gebührenpflichtige Verwarnung für das heutige Verkehrsleben sehr anpassungsfähig. Wird

[76]) Kern „Beschleunigte Aburteilung der kleinen Kriminalität", 1922, a. a. O.

ein Kraftfahrer z. B., der sich einer Verletzung von Straßenverkehrsvorschriften schuldig gemacht hat, auf frischer Tat betroffen, so kann er durch die gebührenpflichtige Verwarnung gleich zur Rechenschaft gezogen und gleich bestraft werden. Er kann die Strafe gleich bezahlen und ist dann von jeder weiteren Behelligung von Seiten der Behörde sicher. Er braucht nicht zu befürchten, daß er, wenn er schon längst in andern Ländern ist, plötzlich nach einigen Monaten mit einer Strafverfügung oder gar Vorladung zu einer mündlichen Verhandlung überrascht wird. Bei einer Strafverfügung würden ihm noch Kosten der Zusendung oder sogar etwaiger Vernehmungen usw. entstehen. Der Zweck, den die Strafverfügung in solchen Fällen zu verfolgen hätte, wird durch die gebührenpflichtige Verwarnung gerade so gut erreicht.

Die gebührenpflichtige Verwarnung wie auch das Submissionsverfahren in Sachsen erfreuen daher sich seit ihrer Einführung allgemeiner Beliebtheit, wie aus den Statistiken in den einzelnen Ländern zu ersehen ist. Auch stoßen die Polizeiexekutivbeamten bei dem Gebrauch der gebührenpflichtigen Verwarnung höchst selten beim Publikum auf Schwierigkeiten.

c) Finanzpolitisch betrachtet bedeutet die gebührenpflichtige Verwarnung geradezu eine geniale Erfindung. (Delius).[77]) Die Verwaltungsbehörde hat ein einfaches Mittel, solche Uebertretungen von Polizeiverordnungen, die von der Justiz nicht verfolgt werden, zum Anlaß eines schönen Einkommens für die Staatskasse zu gestalten. Hierbei sei auch noch erwähnt, daß die Verwaltung die durch die gebührenpflichtige Verwarnung eingehenden Beträge unter der Rubrik „Geldstrafen" führt, wodurch auch auf den strafrechtlichen Charakter, wie er der Verwaltung demnach auch vorschwebt, hingedeutet ist.

Nach den oben erwähnten Vorzügen wäre es sicherlich falsch, dieses Verfahren wegen seiner rein prozeßrechtlichen Fehlerhaftigkeit abzuschaffen.

B. **Nachteile der gebührenpflichtigen Verwarnung, die in der Praxis sich erwiesen haben.**

Aber die gebührenpflichtige Verwarnung birgt auch von der Praxis aus betrachtet Nachteile in sich.

a) Zum Beispiel sollte es vermieden werden, einem Polizeiexekutivbeamten Geldgeschäfte zu überlassen (Kiefer).[78]) Die Kontrolle über die Ausführung dieser Geschäfte erscheint trotz aller Vorsichtsmaßregeln mangelhaft. Zur Kontrolle dient der oben beschriebene dreiteilige Block, den der Beamte bei sich führt. Die Handhabung dieses Verfahrens bietet aber unter Umständen

[77]) Delius „Zuständigkeit der Polizei und Staatsanwaltschaft in Uebertretungssachen. Gebührenpflichtige Verwarnung statt polizeiliche Strafverfügung", „Die Polizei", 1927, praxis S. 57 fg.

[78]) Kiefer „Abgekürztes Verfahren zur Bekämpfung leichter Uebertretung", Wttbg. RV. 1928, a. a. O.

doch Gelegenheit, nicht ordnungsgemäß erledigt zu werden. Z. B.: Es händigt der Polizeibeamte dem Betroffenen einen der drei Zettel als Quittung aus. Auf diesem Zettel ist nicht der Name des Verwarnten vermerkt, sondern lediglich die Höhe der Gebühr. Es könnte nun leicht möglich sein, daß der Betroffene, nachdem er seine Gebühr bezahlt hat, diesen Zettel unbeachtet wegwirft, oder dem Polizeibeamten zurückgibt. Dieser könnte dann diesen Quittungsschein einem demnächst wieder Verwarnten aushändigen und hätte, da er den Quittungsschein zweimal benützt, für sich einen Vorteil in Höhe der bezahlten Gebühr erlangt. Diese Möglichkeit ist besonders dadurch noch erleichtert, daß im Publikum gar nicht bekannt ist, daß dem Verwarnten ein Quittungsschein zusteht.

b) Nachteilig ist ferner bei der gebührenpflichtigen Verwarnung, daß der Betroffene oft glaubt, dem Polizeibeamten würde für die Verhängung der gebührenpflichtigen Verwarnung ein Prozentsatz der Gebühr zustehen. Es ist dies auch die Gefahr der schablonenhaften, geschäftsmäßigen Abfertigung der kleinen Uebertretungsfälle, und somit ein Mißbrauch von Seiten des Polizeibeamten. Die staatliche Autorität wird hiermit sehr gefährdet, da die staatliche Strafgewalt als eine der höchsten Machtgüter des Staates derart mißbraucht wird. Dies bedeutet für das heutige Rechtsleben zumindest auch eine große Gefahr. Und Kern hat Recht, wenn er hier von einer Ueberrumpelung der Betroffenen spricht, die oft nicht wissen, ob sie die Strafe annehmen sollen oder nicht. Es liegt hierin eine Ausnutzung des gutmütigen und schüchternen Bürgers. Auch Kern[79]) vermißt gerade hier die gesetzlichen Grundlagen des Verwarnungsverfahrens und fordert Gesetzestreue im großen wie im kleinen „principiis obsta".

Ferner ist derjenige, der gerade kein Geld bei sich hat, schlechter gestellt, da gegen ihn Strafanzeige erstattet wird, weil er nicht gleich bezahlen kann. Hierin liegt eine Ungerechtigkeit, die auf rechtlich nicht zu billigenden Grundlagen beruht. Dieser Unbilligkeit ist in Baden dadurch abgeholfen worden, daß auf solche Strafanzeige die Verwaltungsbehörde statt einer Strafverfügung eine gebührenpflichtige Verwarnung in schriftlicher Form erlassen kann, welche die Erleichterung in sich birgt, daß nicht sofort bezahlt zu werden braucht.

[79]) Kern „Beschleunigte Aburteilung der kleinen Kriminalität", 1922, S. 7.

Fünftes Kapitel.

Zweckdienliche Regelung im neuen Recht.

Die nachteiligen Bedenken fallen gegenüber den großen praktischen Vorzügen des Verwarnungsverfahrens nicht ausschlaggebend ins Gewicht, wenn man das Verwarnungsverfahren nur rein nach der Praxis beurteilt. Man wird den mit dem Verwarnungsverfahren besonders betrauten Beamten schon soviel Ehrlichkeit und Dienstauffassung zumuten dürfen, als daß die aus der praktischen Erfahrung vielleicht sich ergebenden Bedenken die Einführung des Verfahrens oder deren Beibehaltung beeinträchtigen sollten.

Da das Verfahren also an sich sehr begrüßenswert wäre, so muß man bestrebt sein, eine Rechtfertigung dieser Regelung vor dem Gesetz zu suchen oder zu schaffen.

A. Trennung von Justiz und Verwaltung: Schaffung eines besonderen Verwaltungsstrafrechtes.

Die Rettung der Zulässigkeit des preußischen Zwangsgeldes findet nun Goldschmidt[80]) letzten Endes durch seine bahnbrechende Theorie von der Trennung des Justiz- und Verwaltungsstrafrechtes.

Eine Lösung des Problems der einfachen, besseren Verfolgung von leichteren Uebertretungsfällen könnte in dieser Scheidung von Justizstrafrecht und der Schaffung eines besonderen Verwaltungsstrafrechtes gefunden werden. Wie sich Goldschmidt diese Trennung im einzelnen vorstellt, wie er sie dogmatisch zu begründen sucht, kann an dieser Stelle nicht ausgeführt werden. Dies würde über den Rahmen der in dieser Arbeit gestellten Aufgabe hinausgehen. Es sei daher an dieser Stelle auf die Abhandlungen von Goldschmidt „Begriff und Aufgabe eines Verwaltungsstrafrechtes" und von Erik Wolf „Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem" Bezug genommen.

Der Schaffung einer besonderen Justizhoheit und einer besonderen Polizeihoheit im Strafrechtssystem liegt der Gedanke zugrunde, daß der schwerste Rechtsbruch nicht mit der geringsten Ordnungsverletzung gleichgestellt werden soll und nach dem gleichen Verfahren behandelt werden soll (Schäfer).[81]) Ferner soll die Lostrennung und Befreiung der ordentlichen Gerichte von den Bagatellstrafsachen und damit die Wiederherstellung der staatlichen Autorität im Strafrecht bezweckt werden. Weiter würde die ein-

[80]) Goldschmidt „Begriff und Aufgabe eines Verwaltungsstrafrechts", Goltdammers Arch. f. Strafrecht, Bd. 49, S. 71.

[81]) Schäfer „Pol. Strafverfügung nach preuß. PVG. „Strafrecht für Strafrechtswissenschaft", Bd. 51, S. 957.

heitliche Regelung durch ein in sich geschlossenes Verwaltungsstrafverfahren den Vorteil bieten, daß allein unter verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten bei der Verfolgung von Verwaltungsdelikten vorgegangen werden könnte. Diese Bestrebungen entsprechen dem natürlichen Empfinden und würde tatsächlich zur Stärkung der Autorität des Staates, der Autorität seiner ordentlichen Gerichte führen, die sich heute mit dem kleinsten Delikt herumschlagen müssen und dadurch tatsächlich auch schon empfindlich von ihrem Ansehen eingebüßt haben.

Die Schwierigkeiten, auf welche dieses Problem über die Lostrennung von einem besonderen Verwaltungsstrafrecht aus dem Justizstrafrecht stoßen könnte, liegen hauptsächlich in der Frage, nach welchen Gesichtspunkten die Scheidung dieser beiden zu schaffenden Strafrechtsgebiete durchgeführt werden soll.

Nach rein quantitativen Gesichtspunkten, nach welchen eine Trennung nach dem Strafmaß festgesetzt wird;

nach rein qualitativen Gesichtspunkten: die Tat, die von der Volksüberzeugung als minder schwere oder als bloße Ordnungswidrigkeit angesehen wird, oder

die Scheidung nach der Verletzung von Rechtsgütern des Einzelnen oder der Allgemeinheit gegenüber der bloßen Störung der öffentlichen Ordnung, kriminelles Unrecht gegenüber Polizeiunrecht.

Stienen[82]) führt zum Begriff der Uebertretung aus, daß diese ein Angriff auf den omnizentrischen Interessenkreis, auf die Lebensbedingungen der Gesellschaft sei, und daß sie daher zwar ein leichtes aber doch immerhin kriminelles Unrecht gegenüber dem schweren Unrecht, wie Verbrechen und Vergehen darstelle. Es bestehe also nur ein quantitativer Unterschied, die Uebertretung behandle aber trotzdem stets noch eine dem Strafrecht ureigenst zustehende Materie und dürfe nicht aus dem kriminellen Strafrecht herausgenommen werden.

Diese Einwendung ist zwar zu beachten, aber es ist ihr zu entgegnen, daß bei einer grundlegenden, neuen, gesetzlichen, umfassenden Regelung des ganzen Problems eine besondere Art, eine besondere Kategorie von Uebertretungsfällen geschaffen wird, die man als Ordnungswidrigkeiten bezeichnen könnte.

Allgemein wäre eine Scheidung von Justizstrafrecht und Verwaltungsstrafrecht zu begrüßen.

Mit Klee,[83]) Kohlrausch[84]) u. a. m. muß jedoch erkannt werden, daß eine einwandfreie Grenzziehung zwischen diesen beiden Gebieten nahezu unmöglich ist, besonders bei der Verwaschenheit

[82]) Stienen „Das Wesen der Uebertretung", Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft, Bd. 35, S. 637, 655.
[83]) Klee „Zur Frage eines besonderen Verwaltungsstrafrechts". Goltdammers Arch. f. Strafrecht, Bd. 71, S. 17.
[84]) Kohlrausch „Kommentar zum Strafgesetzbuch", 22. bezw. 30. Auflage.

und Ungeklärtheit eines etwaigen Begriffes „Verwaltungsstrafrecht". Auch das Reichsgericht hat in seiner Entscheidung Band 49, Seite 118 erkennen müssen, daß eine solche Abgrenzung des kriminellen und des bloßen Polizeiunrechts nach begrifflichen Merkmalen bisher in keiner Weise gelungen ist, die auf allgemeine Billigung Anspruch erheben könnte. Diese Abgrenzung müßte vielmehr das Ergebnis einer langen geschichtlichen Entwicklung und positiver Gesetzgebung werden.

Für die Untersuchung der Rechtmäßigkeit und Gesetzesmäßigkeit der gebührenpflichtigen Verwarnung ist es unnötig, nach oben dargestellter Problematik über Justizstrafrecht und Verwaltungsstrafrecht vorzugehen. Hier wäre jede auf diese Konstruktion verwandte Mühe zur Rechtfertigung der gebührenpflichtigen Verwarnung umsonst und erfolglos, da mit dem preußischen Kammergericht[85]) und mit dem Beling[86]) gesagt werden muß, daß im heutigen Rechtssystem tatsächlich noch keine Trennung dieser beiden Zweige der Staatstätigkeit im Hinblick auf strafrechtliche Regelung jemals vorgenommen worden ist.

Für eine neue zukünftige Regelung wäre jedoch dieses Problem zweifellos von erheblicher Bedeutung und würde eine einwandfreie wie auch umfangreiche Lösung für die Bekämpfung der kleinen Kriminalität enthalten. Ich würde hierzu die Trennung nach dem Gesichtspunkt von Rechts- und Ordnungswidrigkeit begrüßen und zum Verwaltungsstrafrecht alle die Uebertretungsfälle rechnen, die offensichtlich die Verletzung der zum Schutze der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit im Rahmen des Polizeiverwaltungsrechts erlassenen Bestimmungen unter strafrechtlichen Schutz stellen.

B. Entwurf des Einführungsgesetzes zum Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuch von 1931.

Seine Stellungnahme zur gebührenpflichtigen Verwarnung.

Der Entwurf des Einführungsgesetzes zu einem allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuch von 1931 hat jedoch dieses Problem nur gestreift. In der Reichstagsvorlage spricht der Entwurf von einem gemeinsamen Oberbegriff für alle Strafen: „von Rechtsnachteil" (Art. 13). Nach dem Entwurf sind kriminelle Strafen solche Rechtsnachteile, die für Verbrechen, Vergehen und Uebertretungen angedroht werden, nichtkriminelle Strafen solche, die Strafcharakter haben und den kriminellen Strafen verwandt sind, da sie ebenso wie diese zur Sühne einer vom Täter begangenen Rechtsverletzung angedroht und verhängt werden. Zwangsstrafen sind solche Strafen, die nicht eine in der Vergangenheit liegende Tat sühnen, sondern den Betreffenden zu einem bestimmten Verhalten zwingen und seinen entgegengesetzten Willen beugen sollen. Die Unterschei-

[85]) Kammergerichtsentscheidung vom 22. März 1932 über die Zulässigkeit des Zwangsgeldes im PVG. JW. 1932, S. 1774.
[86]) Beling: PVG. „Das Zwangsgeld", JW. 1932, S. 1774.

dung dieser Kategorien läßt der Entwurf durch andere Bezeichnungen äußerlich in Erscheinung treten. In Artikel 12 verbietet er, daß im Reichs- wie im Landesrecht Strafen, die nicht bei Verbrechen, Vergehen oder Uebertretungen angedroht werden, als Geldstrafen oder Haftstrafe bezeichnet werden. Artikel 12 bestimmt, daß in solchen Fällen die Bezeichnung „Ordnungshaft" oder „Ordnungsstrafe in Geld" treten soll. Die Bezeichnung „Zwangsstrafe" usw. bleibt von dieser Bestimmung unberührt.

Diese Benennungen in dem Entwurf sind deshalb von Bedeutung, weil nach dem Entwurf beim Vollzug der Haftstrafe, als krimineller Strafe, die Arbeitspflicht verbunden werden soll, während bei der nicht kriminellen Strafe dies nicht der Fall ist.

Weitere Bestimmungen finden sich im Entwurf für das Problem der Trennung von Justiz- und Verwaltungsstrafrecht nicht. Es tritt lediglich in dem Entwurf 1931 eine Klärung in der Bedeutung der einzelnen Strafen zum Begriff der kriminellen Strafe und der nicht kriminellen Strafe in Erscheinung. Das planlose Durcheinander des heutigen gesetzlichen Sprachgebrauchs soll dadurch beseitigt werden.

Zu der Behandlung der kleinen Uebertretungsfälle hat der Entwurf zum Einführungsgesetz zum Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuch vorgeschlagen, den einzelnen Verfahrensarten in den verschiedenen Ländern eine reichsgesetzliche Grundlage zu geben.

Für die Schaffung dieser gesetzlichen Grundlage hat der Entwurf des Einführungsgesetzes zum Allgemeinen Deutschen Strafgesetz und zum Strafvollzug vorgeschlagen, eine besondere Bestimmung in die Strafprozeßordnung aufzunehmen. Diese soll dann nach dem neu einzuführenden § 418 a folgenden Wortlaut haben:

> „Durch Landesgesetz können die Polizeibeamten ermächtigt werden, bei gewissen genau zu bezeichnenden Arten von Uebertretungen gegen den auf frischer Tat betroffenen Täter eine Geldstrafe von höchstens RM. 20.— sofort festzusetzen und zu erheben, sofern der Täter die Zuwiderhandlung vorbehaltlos einräumt und zur sofortigen Zahlung der Geldstrafe bereit ist.
>
> Nach Bezahlung der Geldstrafe ist die Anfechtung der Festsetzung und der Erlaß einer Strafverfügung unzulässig."

Durch diese Bestimmung in der Strafprozeßordnung würden wohl alle bisher aus ihr fließenden strafprozeßrechtlichen Bedenken beseitigt werden.

C. Schaffung einer reichsrechtlichen Grundlage für die gebührenpflichtige Verwarnung in der StPO. und anderweitige Vorschläge.

Trotzdem kann obige Fassung des § 418 a Strafprozeßordnung (Entwurf) meine Billigung nicht finden.

Die an die Länder erteilte Ermächtigung, **gewisse Arten** von Uebertretungen derart zu regeln, geht zu weit. Durch § 418 a

würden nämlich die Länder berechtigt werden, fast alle Arten von Uebertretungsfällen auf diese einfache Art und Weise zu erledigen. Es wäre daher angebracht, diese Befugnis auf die Fälle des Straßenverkehrswesens zu beschränken. Denn gerade hier liegen die Voraussetzungen für eine solche Regelung, das Bedürfnis nach einer möglichst raschen Behandlung von leichteren Uebertretungsfällen am klarsten und dringendsten vor. Eine Ausdehnung dieses vereinfachten Verfahrens auf andere Rechtsgebiete würde ich entschieden ablehnen. In keinem anderen Rechtskreis tritt die Notwendigkeit eines beschleunigten Verfahrens in solchem Grad in Erscheinung, wie gerade beim Straßenverkehr. Würde man diese Regelung auch noch auf andere Gebiete übertragen, so müßte Graß [87]) zugegeben werden, daß die Länder und ihre Polizei zuviel Freiheit in ihrem Aufgabenkreis erhalten würden. Ferner müßte in der Erweiterung auf andere Fälle eine Gefahr für das Publikum gesehen werden, da die Polizei natürlich von ihren Rechten soviel wie möglich Gebrauch machen würde, und das Publikum vor einer Ueberhäufung und Vergewaltigung mittels Strafandrohungen durch die Polizeibehörde nicht mehr sicher wäre.

§ 418 a bedeutet eine wichtige Ausnahme zu § 413 und darf schon deshalb nicht so generell gefaßt werden, da hierdurch die Grundsätze des Strafprozeßrechts zum Schutz des Betroffenen übergangen werden. Denn auch die weiteren Voraussetzungen in § 418 a, daß der Täter geständig ist und sofort bezahlt und somit auf die Rechtsmittel verzichtet, wecken die gleichen rechtlichen Bedenken wieder auf, von denen ich bei der gebührenpflichtigen Verwarnung bezw. dem Submissionsverfahren gesprochen habe. Diese Bedenken kommen aber jetzt nicht mehr so stark zur Geltung, da diese Probleme durch **Reichsrecht** in ausgesprochenem Gegensatz zu den allgemeinen Grundsätzen behandelt werden. Und im Interesse einer fortschrittlichen Behandlung der kleinen Kriminalität, einer beschleunigten Erledigung der kleinen Uebertretungsfälle, müssen die letztgenannten Voraussetzungen für das vereinfachte Strafverfahren gebilligt werden.

Ich würde den § 418 a in folgender Fassung vorschlagen:

„Bei bestimmten genau zu bezeichnenden Arten von Uebertretungen der Verordnungen oder Vorschriften auf dem Gebiet des Straßenverkehrs können durch Gesetz Polizeibeamte ermächtigt werden, gegen den auf frischer Tat betroffenen Täter eine Geldstrafe von höchstens RM. 20.— sofort festzusetzen und zu erheben, sofern der Täter die Zuwiderhandlung vorbehaltlos einräumt und zur sofortigen Zahlung der Geldstrafe bereit ist.

Nach Bezahlung der Geldstrafe ist die Anfechtung der Festsetzung und der Erlaß einer Strafverfügung unzulässig."

Würde sich in dem Reichsgesetz — in der Strafprozeßordnung — eine solche Ermächtigung finden, dann wären alle Schwierig-

[87]) Grass „Gebührenpflichtige Verwarnung nach bayerisch. Recht", „Die Polizei", 1929, S. 681 fg.

keiten, die aus der Strafprozeßordnung dem Verwarnungsverfahren entgegengebracht werden, behoben. Dem Bedürfnis nach einer Vereinfachung des Strafprozesses wäre hinreichend abgeholfen.

Alle anderen Vorschläge einer zweckdienlichen Unterbringung oder Umgestaltung der gebührenpflichtigen Verwarnung können nicht den gleichen Erfolg bieten. So wurde z. B. für die Rechtfertigung des Verwarnungsverfahrens eine Abänderung des Inhalts der Verwarnung, eine Aenderung ihrer Form und ähnliches mehr vorgeschlagen. Es wurde auch eine Verwarnung ohne Gebührenerhebung in Vorschlag gebracht unter der Begründung, daß diese Verwarnung in vielen Fällen dem in dem Erlaß betonten und besonders hervorgehobenen vorbeugenden Zweck durchaus genügen dürfte.

Delius [88]) empfiehlt ein Verfahren, das wohl den Erfordernissen der Formvorschriften der Strafprozeßordnung besser entsprechen würde, als die heutige gebührenpflichtige Verwarnung, das aber andererseits viel zu umständlich ist, als daß es die Raschheit des Verfahrens und die Erleichterungen für die Behörden bringen könnte. Er schreibt: Es würde genügen, wenn der Täter, gleich ob auf frischer Tat betroffen oder nicht, dem Polizeibeamten einen der voraussichtlichen Strafe entsprechenden Betrag aushändigt als Sicherheit für die Strafe, gegen Quittung unter Verzicht auf Zustellung einer Strafverfügung. Findet die Polizeiverwaltung den Betrag für angemessen, dann ist die Sache erledigt, andernfalls erfolgt Nachforderung oder Rückzahlung. Dadurch wird viel Schreibarbeit erspart. Eine Gesetzesänderung ist nicht erforderlich.

Kerstiens [89]) sagt hierzu richtig: Die Vereinfachung gegenüber den Strafverfügungsverfahren ist viel zu gering. Der Beamte muß sich seine Notizen machen, muß Anzeige vorlegen, diese muß geprüft werden. Die Polizeiverwaltung hat zu entscheiden, ob die Strafe angemessen ist, verneinendenfalls erfolgt noch Rückzahlung oder Nachforderung. Dies Verfahren ist noch viel umständlicher als das eigentliche Strafverfügungsverfahren.

Alle diese Versuche vermögen nicht eine grundlegende Basis für die gebührenpflichtige Verwarnung zu schaffen. Nur die vorgeschlagene Neuregelung in der Strafprozeßordnung bringt die richtige Lösung, indem ein Strafverfahren — was ja das Verfahren der gebührenpflichtigen Verwarnung ist — in die reichsrechtliche Verfahrensordnung aufgenommen und hierdurch gerechtfertigt wird.

---

[88]) Delius „Zuständigkeit der Polizei und Staatsanwaltschaft in Uebertretungssachen. Gebührenpflichtige Verwarnung statt pol. Strafverfügung". Die Polizeipraxis, 1927, S. 57 fg.

[89]) Kerstiens „Vereinfachung beim Erlaß pol. Strafverfügungen", „Die Polizei", 1928, S. 480 fg.

Schluß.

Zusammenfassung des gesamten Ergebnisses vorliegender Arbeit.

Das Endergebnis der oben angestellten Untersuchung über die Rechtsnatur der gebührenpflichtigen Verwarnung und ihrer Zulässigkeit im heutigen Recht ist kurz zusammengefaßt folgendes:

Die gebührenpflichtige Verwarnung ist in ihrem Wesen eine echte, kriminelle Strafe, da sie die Hauptbegriffselemente der Kriminalstrafe in sich birgt.

Das Verfahren, das die Verhängung der gebührenpflichtigen Verwarnung zum Inhalt hat, ist ein Strafverfahren. Als solches hat es den Vorschriften der Reichsstrafprozeßordnung zu entsprechen.

Das Verwarnungsverfahren ist aber in seiner heutigen Form rechtlich unzulässig.

Es verstößt gegen die zwingenden Vorschriften des § 413 St.-PO., da die wesentlichsten Formerfordernisse fehlen, wie: Name des Betroffenen, Benennung der Beweismittel, Zulässigkeit der vorgeschriebenen Rechtsmittel oder mindestens die Angabe oder Bezeichnung evtl. anderer Rechtsmittel.

Zur Abhilfe dieser mangelhaften Lösung der Bekämpfung der kleinen Kriminalität, wird vom Verfasser die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Strafprozeßordnung in obengenannter Fassung vorgeschlagen.

Eine Ausdehnung des Verwarnungsverfahrens auf andere Rechtsgebiete als das des Straßenverkehrs, wird im Interesse der Rechtssicherheit abgelehnt.

Lebenslauf.

Ich, Ernst M. Reichmann, bin am 25. September 1910 in Pforzheim als zweiter Sohn des Professors Martin Reichmann, Pforzheim, und dessen Ehefrau Elisabeth, geb. Frei, geboren. Nach Besuch der ersten Volksschulklassen besuchte ich in Pforzheim das Reuchlin-Gymnasium von Sexta bis Oberprima. Im Frühjahr 1929 bestand ich ebenda die Reifeprüfung. Darauf ging ich zur Hochschule und widmete mich dem Studium der Rechtswissenschaft. Ich besuchte die Universitäten in Freiburg, Berlin, Königsberg und Heidelberg. Im Frühjahr 1933 meldete ich mich zum Referendar-Examen und bestand am 8. April 1933 mit Erfolg die erste juristische Staatsprüfung in Karlsruhe. Hierauf trat ich in den Vorbereitungsdienst für Referendare in Baden ein.

Ernst Reichmann.